

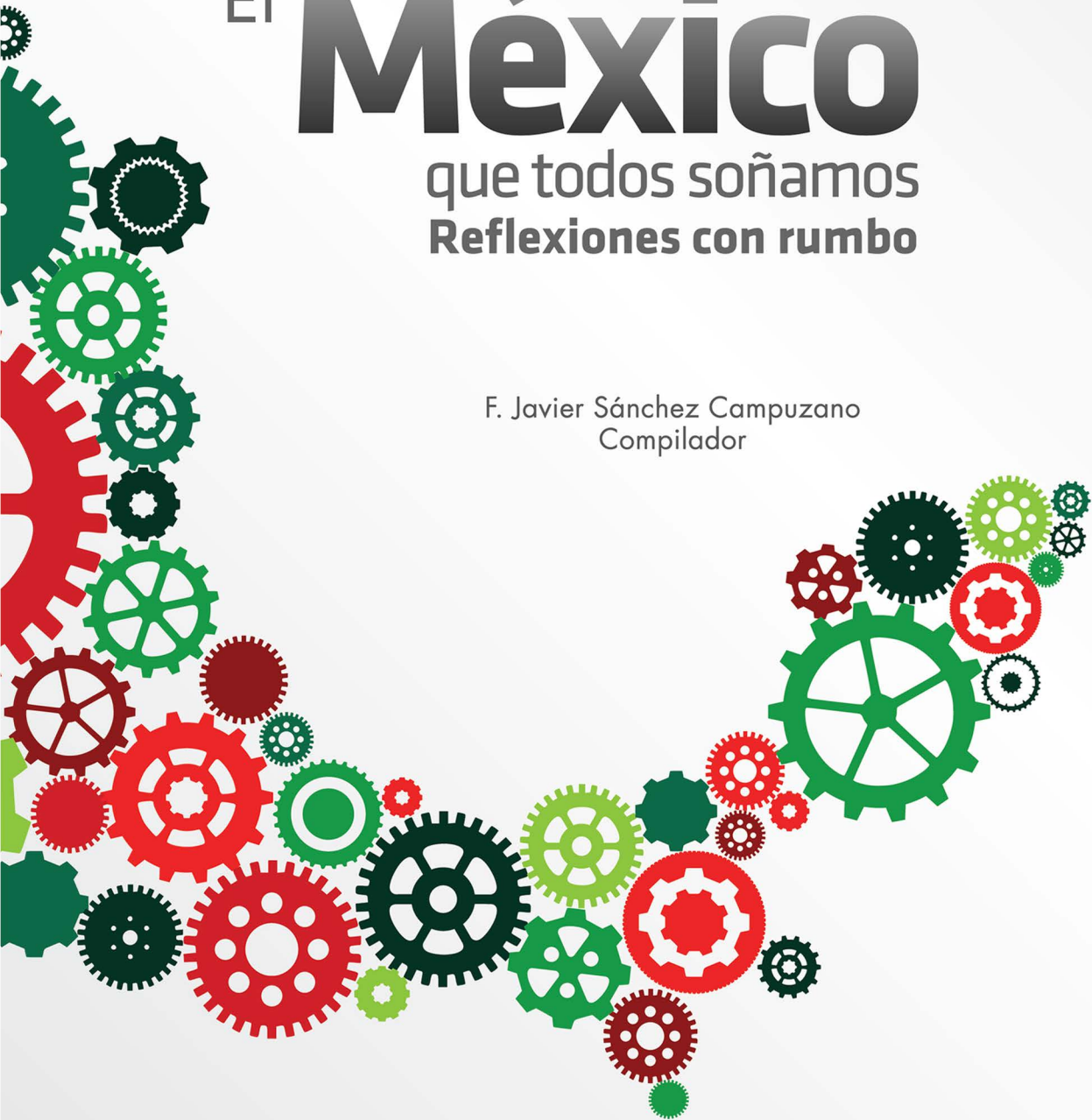


PRIMER FORO

El **México**

que todos soñamos
Reflexiones con rumbo

F. Javier Sánchez Campuzano
Compilador



El México que todos soñamos

Reflexiones con rumbo

MEMORIA DEL FORO REALIZADO

LOS DÍAS 5 Y 6 DE JUNIO DE 2012



GRUPO SIETE

F. Javier Sánchez Campuzano
Presidente

Karen Sánchez Abbott
Vicepresidenta

Andrés Sánchez Abbott
Vicepresidente

Comité editorial
Marco Antonio Sánchez Abbott
Leslie Sánchez Abbott
Rafael Bracamontes Cosío
Alberto García Aragón

J. Alberto Aguilar Iñárritu
Coordinador general

Erika Spezia Maldonado
Coordinadora ejecutiva

Alejandro Millán Lomelí
Coordinador multimedia

Jorge García Córdova
Coordinador de logística



PRIMER FORO

El **México**
que todos soñamos

Grupo Siete
Editor

F. Javier Sánchez Campuzano
Compilador

Antonieta Cruz
Coordinación editorial / Diseño

María Eugenia Gómez
Antonio Lemus
Corrección de textos

D.R. 2012 De los textos, los autores
D.R. 2012 Grupo Siete
Galileo 101. Polanco
11550. México, DF
www.gruposiete.com.mx

Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, archivada o transmitida en forma alguna o mediante un sistema, ya sea electrónico, mecánico, de reproducción, de almacenamiento en memoria o cualquier otro, sin previo y expreso permiso por escrito de los autores y Grupo Siete. Los textos firmados son responsabilidad del autor y no representan opiniones de las instituciones a las que pertenecen. El editor no comparte necesariamente el punto de vista de los autores.

ÍNDICE

9	Presentación
14	Introducción
17	Mesas de trabajo
19	AGRICULTURA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA
41	CULTURA
59	ENERGÍA
89	FEDERALISMO, DESARROLLO REGIONAL, METROPOLITANO Y COMARCAL
117	GARANTÍAS SOCIALES, EDUCACIÓN, SALUD Y DESARROLLO SUSTENTABLE
181	JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS
249	PARTIDOS POLÍTICOS, DEMOCRACIA INTERNA Y REPRESENTATIVIDAD CIUDADANA
279	PODER JUDICIAL
303	POLÍTICA ECONÓMICA
333	POLÍTICA FISCAL
353	POLÍTICA EXTERIOR. MÉXICO, AMÉRICA DEL NORTE Y ASIA
389	POLÍTICA EXTERIOR. MÉXICO, AMÉRICA LATINA, ÁFRICA Y MEDIO ORIENTE
409	REFORMA DEL DISTRITO FEDERAL
435	RÉGIMEN DE ESTADO Y GOBIERNO
471	TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN
497	Foro abierto
537	Semblanzas

EL MÉXICO QUE TODOS SOÑAMOS REFLEXIONES CON RUMBO

A principios del mes de junio de este año, Grupo Siete, siempre comprometido con el mejor destino de México decidió convocar a un grupo de hombres y mujeres expertos en distintos temas del acontecer nacional, para que, con el concurso de sus autorizadas opiniones se reflexionara, en un ambiente de libertad y pluralidad, alrededor de cinco materias estratégicas: economía; seguridad, justicia y derechos humanos; desarrollo social; gobernabilidad y relaciones exteriores. El propósito final fue privilegiar el encuentro de coincidencias para acceder, entre todos al más amplio consenso posible sobre los contenidos mínimos que debiera tener una agenda mexicana de desarrollo en un horizonte 2012-2032.

Sin el afán de ser exhaustivos, y mucho menos con la pretensión de contar con la verdad absoluta, el objetivo general fue definir, en lo fundamental, la hoja de ruta que el país debiera seguir por los próximos 20 años para consolidarnos como una nación democrática, moderna, incluyente, equitativa, solidaria, justa, próspera, honesta y respetada, interna y externamente, cuya mayor prioridad sea el desarrollo humano de su gente y, por ende, su bienestar.

El objetivo particular fue precisar qué acciones deberán ejecutarse durante los primeros seis años de esta agenda para sentar las bases de los siguientes 14 años y así alentar el surgimiento de los enormes talentos de los mexicanos, hombres y mujeres, en beneficio propio, de sus familias, de la nación y de un mundo mejor.

De esta manera, durante los días, cinco y seis de junio, en el piso 51 de la Torre Mayor en la Ciudad de México, se desarrolló un esfuerzo colectivo para bosquejar, con los sueños de todos como materia prima, un México donde éstos puedan llevarse a cabo. Fue un ejercicio destacable que demostró que en la diversidad, y aun en la diferencia, es posible reunirnos, con respeto y tolerancia, para visualizar un proyecto nacional compartido que nos permita construir el México que todos soñamos.

Así deliberamos en 15 mesas de trabajo para analizar la situación de la materia fiscal o hacendaria, de la economía, de los temas estratégicos acerca de la soberanía alimentaria y de la energía. Hablamos sobre la situación de la seguridad, la justicia y los derechos humanos; tratamos de la transparencia y la libertad de expresión, del desarrollo social, de la cultura. Revisamos el estado del debate sobre la actualización institucional en el régimen de Estado

y de gobierno, en el Poder Judicial, en el federalismo, la reforma del Distrito Federal, los partidos políticos y la participación ciudadana, así como las relaciones de México con América Latina, Europa, Medio Oriente y África, y también con América del Norte y Asia.

Las ricas participaciones de todos permitieron reunir a esta edición, que me honra mucho presentar y poner a su consideración, y que no tiene otra finalidad que la de contribuir al gran esfuerzo de México por ser un país mejor y colaborar en el concierto de la naciones para hacer del mundo un lugar propicio para el desarrollo de una humanidad libre, justa, democrática y fraterna.

Agradezco de nueva cuenta la invaluable participación de quienes acudieron a nuestra sencilla convocatoria y que, sin otro interés más que el bienestar de México, nos compartieron sus amplios conocimientos y, asimismo, extendiendo ese agradecimiento también al amable lector que tiene este texto en sus manos.

E. Javier Sánchez Campuzano
Presidente Grupo Siete



Grupo Siete, agradece a todos los que participaron en este primer foro "El México que todos soñamos. Reflexiones con rumbo".

Agustín Acosta Azcón • J. Alberto Aguilar Iñárritu Fabián Aguinaco Bravo • Javier Álvarez Magaña • Eduardo Andrade Iturribarria • Lilia Aragón • Filemón Arcos Suárez • Juan-Pablo Arroyo Ortiz • Edith Ávila • Manuel Barclay Galindo • José Eduardo Beltrán Hernández • Roberto Borja Ochoa • Rafael Bracamontes Cosío • Néstor de Buen Lozano • Ángel Augusto Buendía Tirado • Eduardo Bueno León • Francisco Burgoa Perea • Edgardo Buscaglia • Juan-Pablo Calderón Patiño • Manuel Camacho Solís • Jesús Alberto Cano Vélez • Alejandro Capdevielle Flores • José Carreño Figueres • Gustavo Carvajal Moreno • Verónica del Castillo • Raúl Cervantes Andrade • Lorenzo Córdova Vianello • Gabino Cué Monteagudo • Jorge Chávez Presa • Sami David David • Roberto Escalante Semerena • Luis Escobar Aubert • Josué Escobedo Camilli • Mauricio Farah • Eduardo Luis Feher • Otilio Flores Corrales • Jorge Flores Kelly • Patricio Flores Sandoval • Carlos Flores Rico • Vladimir Galeana • Ramón Galindo Noriega • Adrián Gallardo Landeros • Alberto García Aragón • Jorge García Córdova • Eliana García Laguna • Araceli García Rico • Carlos Enrique García Saucedo • Diva Hadamira Gastélum Bajo • David Gaxiola • Luis Rodrigo Genel Castañeda • José Luis Genel García • Carlos Alberto González • Luis Armando González Placencia • José Fernando González Sánchez • Elba Esther Gordillo • Alicia Gray • Juan N. Guerra Ochoa • Ángela María Guerrero Alcántara • Alejandro Gutiérrez Gutiérrez • Edilberto Huesca • Francisco Ibarra López • César Jáuregui Robles • Carlos Jiménez Macías • Rogelio Jiménez Pons • Ángel Martín Junquera Sepúlveda • Lucio G. Lastra Escudero • Gerardo Laveaga • Mateo Lejarza Leo • Fernando Llanos • Everardo López Castro • Mauricio López Velázquez • Enrique de la Madrid Cordero • Víctor Alfonso Maldonado • Mauricio de María y Campos • Gonzalo Martínez Corbalá • Susana Martínez de la Borbolla • José Luis Medina Aguiar • Azucena Meza • Leopoldo Michel Díaz • Esteban Moctezuma Barragán • Alberto Montoya Martín del Campo • Ignacio Morales Lechuga • Porfirio Muñoz Ledo • Héctor Murillo Cruz • Casio Carlos Narváez Lidolf • Emilio Nassar Rodríguez • Jorge Eduardo Navarrete López • José Gabriel Neira Sosa • Gonzalo Núñez González • Martín Olavarrieta • Ignacio Otero Muñoz • Carlos Padilla Becerra • Iddar de la Parra Vargas • Porfirio Patiño Juárez • Carlos Sergio Peláez de la Huerta • Javier Pérez de Anda • Alfredo Phillips Olmedo • Maribel Portela • Édgar Rangel • Gabriel Reyes Orona • Sergio Ricaño • Mireille Roccatti • Gonzalo Rodríguez Ramírez • Fluvio César Ruíz Alarcón • Guillermo Salas Vargas • Sylvia Sánchez Alcántara • F. Javier Sánchez Campuzano • Raúl Sánchez Kobashi • Adalberto Santana • César Augusto Santiago • Lázaro Santillán • Jaime Santos Martín del Campo • Hilda Santos Padrón • Javier Sepúlveda • Erika Elizabeth Spezia Maldonado • Marco Antonio Torres Hernández • Sergio Tovar Alvarado • Jaime Edelson Tishman • César Turrent Fernández • Hugo Vadillo Zurita • Miguel Ángel Van-Dick Puga • Eddie Varón Levy • Juan Carlos Vázquez López • Fernando Vázquez Rigada • Roberto Vidal Méndez •

INTRODUCCIÓN

Esta memoria es el producto de un amplio ejercicio de reflexión plural, a través del foro denominado “El México que todos soñamos” que, bajo la convocatoria de Grupo Siete, se desarrolló durante los primeros días de junio de este año, con la finalidad de reunir a un variado grupo de especialistas para dialogar sobre el acontecer nacional, en el contexto del reciente proceso electoral celebrado, a nivel federal y local, en distintas entidades federativas.

Su propósito ulterior fue establecer líneas de trabajo en cinco campos: economía; seguridad, justicia y derechos humanos; desarrollo social; gobernabilidad y relaciones exteriores, susceptibles de apoyar la toma de decisiones del Estado en cada uno de estos importantes temas de la agenda nacional de desarrollo.

La mecánica de trabajo consistió en conformar 15 mesas de debate donde cada participante aportó, en plena libertad, sus puntos de vista sobre cada uno de los temas específicos que ahí se trataron, entre ellos:

- Agricultura y seguridad alimentaria.
- Cultura.
- Energía.
- Federalismo, desarrollo regional, metropolitano y comarcal.
- Garantías sociales, educación, salud y desarrollo sustentable.
- Justicia, seguridad y derechos humanos.
- Partidos políticos, democracia interna y representatividad ciudadana.
- Poder judicial.
- Política económica.
- Política fiscal.
- Política exterior. México, América del Norte y Asia.
- Política exterior. México, América Latina, África y Medio Oriente.
- Reforma del Distrito Federal.
- Régimen de Estado y Gobierno.
- Transparencia, rendición de cuentas y libertad de expresión.

Para estimular la libre expresión de las ideas, tanto las mesas como las relatorías se rigieron bajo la “Regla de Chatham House”,¹ por lo que los nombres de los panelistas son dados a conocer en su conjunto, sin hacer referencia nominal a cada participación individual. Adicionalmente, cada participante tuvo la oportunidad de presentar a voluntad, y por separado, una ponencia con una extensión de dos a cinco cuartillas, firmada con su nombre, donde podía ampliar, precisar, reiterar o rectificar su participación en la mesa o mesas del foro; algunos decidieron participar sólo con su voz en la mesa.

Cada mesa contó con una persona responsable de coordinar los trabajos y al menos otra para realizar la relatoría. El relator fue nominado por el coordinador, quien a su vez tuvo posteriormente la responsabilidad de aprobar el informe elaborado y comentarlo con los diversos panelistas.

De esta manera, esta memoria está conformada por el conjunto de las relatorías y las ponencias individuales, que por su naturaleza, son de carácter colectivo y expresan la libre opinión de los participantes, quienes desean que sea de su interés.

Nota

¹ La regla de Chatham House es un principio básico que rige la confidencialidad de la fuente de la información recibida en una reunión. Esta regla se originó en junio de 1927, en el Instituto Real de Asuntos Internacionales, también conocido como Chatham House y establece que “Cuando una reunión, o una parte de una reunión, se convoca bajo la Regla de Chatham House (*the Chatham House Rule*), los participantes tienen el derecho de utilizar la información que reciben, pero no se puede revelar ni la identidad ni la afiliación de ningún otro participante”. Consúltese: www.chathamhouse.org

Mesas de trabajo



MESA DE AGRICULTURA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

Coordinación César Turrent Fernández

Participantes Juan N. Guerra Ochoa

Enrique de la Madrid Cordero

Marco Antonio Torres Hernández

Relatoría César Turrent Fernández



RELATORÍA

César Turrent Fernández

CONTEXTO

El objetivo de esta mesa fue responder varias preguntas: ¿cómo hacer frente a la crisis alimentaria que se perfila con el encarecimiento de los precios a nivel mundial y los efectos del calentamiento global?, ¿tiene el campo mexicano el potencial necesario para mejorar nuestra situación alimentaria?, ¿qué se requiere?, ¿qué hacer para superar la pobreza en el campo, paradójicamente el hambre de los productores?, ¿qué hacer para reactivar la dimensión de campo en el desarrollo nacional?

EL DEBATE

- La mesa comenzó con una presentación inicial del tema por parte de cada panelista, en la que se estableció, en primer término, que varios análisis internacionales concluyen que para 2050 se deberá duplicar la producción mundial de alimentos para atender las necesidades de la población.
- Esta afirmación motivó la formulación de dos preguntas:
 - ¿Podemos duplicar o no la producción de alimentos o estamos excluidos de ello?
 - ¿Tenemos la capacidad o estamos descartados?
- La respuesta fue afirmativa, el país tiene las condiciones de producción para hacerlo.
- Se cuestionó también si tenemos rumbo o si se seguirá dejando que el mercado dirija los destinos de la producción y de los productores en México. Se respondió igualmente, que sí se puede y que, en alusión a la denominación del foro, se sueña con un México en el que tengamos un plan claro como país, que se supiera de la potencialidad de los diferentes productos rentables, que son muchos, principalmente el maíz para duplicar su producción, en las zonas de riego y temporal, que

se adapte a las pequeñas parcelas o minifundios existentes en el país y que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) deje de subsidiar al campo y que se invierta en infraestructura y tecnología.

- Más adelante, se dijo que mientras en otras naciones la discusión se centra sobre la producción de alimentos, en la nuestra se continúan debatiendo temas como el de la propiedad.
- Por otra parte, se apuntó la necesidad de crecer en la producción de alimentos, porque se acabaron los tiempos de la comida barata y tenemos aumentos constantes en los precios de los alimentos. Tenemos también el problema del cambio climático que genera desertificación y migraciones.
- Se reconoció que en el campo aún tenemos una población importante, 30% del total. Asimismo, se indicó que se modificaron las condiciones que imponía el modelo de importar alimentos, y que, ante el alza y la incertidumbre de precios, es necesario incrementar la producción interna y disminuir la dependencia externa en materia alimentaria.
- Se propuso aumentar el nivel de autosuficiencia y de producción nacional de alimentos, así como una reingeniería institucional en la que se consoliden las instituciones y los programas para:
 - Alentar la productividad.
 - Incorporar la multianualidad en los presupuestos, para lo cual, si es necesario, hacer una reforma constitucional.
 - Establecer políticas diferenciadas entre agricultura comercial y agricultura social.
 - Impulsar la organización de productores para que el minifundio no sea un problema y sí una opción para muchos productores.
 - Crear un nuevo extensionismo.
 - Mejorar la eficiencia del uso del agua y la necesidad de mayor tecnología, así como de renovar los distritos de riego.
 - Alentar una banca de desarrollo que provea servicios apropiados al medio rural, e impulsar otras actividades en él como la acuicultura y el turismo.
- Se finalizó señalando que con el impulso a la agricultura de los pequeños agricultores, se lograría la disminución de la pobreza en el campo.
- En otra intervención se apuntó que se parte de la existencia de un mandato constitucional que no se ha cumplido a cabalidad y no se ha dado la participación de la sociedad rural.
- La Constitución contempla el desarrollo rural integral y, por tanto, la obligación de reconocer que la diversidad del país debe conducir a tener políticas diferenciadas por tipo de productor y por región.

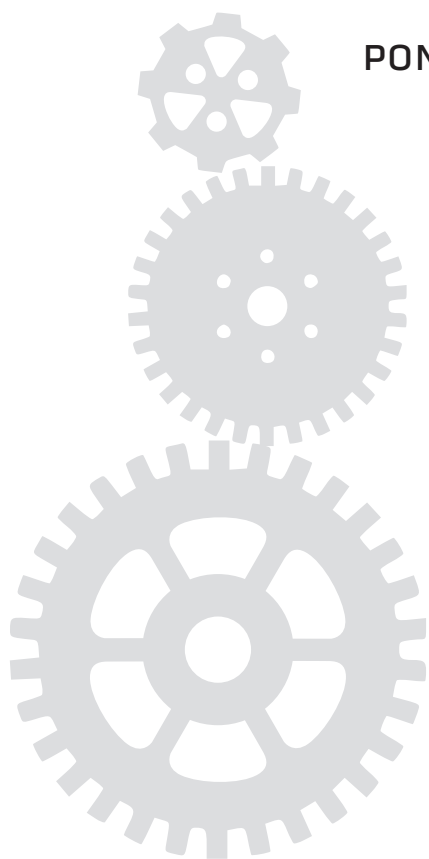
- El minifundio es una realidad que sigue creciendo, ante lo cual, el núcleo agrario, podría ser la unidad territorial de trabajo que incidiera en tener una mayor producción e ingresos para las familias rurales, dada su diversidad en tierras parceladas, de uso común y solares habitacionales.
- Existen sistemas de producción locales que pueden enfrentar el problema de la alimentación, asegurando en principio la alimentación de la familia rural y, luego, sostener su abasto tanto en las zonas rurales como en las zonas urbanas y metropolitanas.
- Se estableció que carecemos de una política de Estado para el sector rural y de la alineación de los instrumentos públicos para mejorar su eficiencia.
- Se reiteró que un primer objetivo es alcanzar la seguridad alimentaria y, posteriormente, superar el problema de la pobreza rural.
- Se señaló la necesidad de atender el derecho a la alimentación, así como la generación de empleos y recuperar nuestro mercado interno.
- En el futuro, se enfatizó, hay que pensar en términos de sustentabilidad; considerar detener y revertir el proceso de desertificación, hacer un uso integral del agua y del manejo de suelos, así como impulsar los temas de investigación e innovación y los sistemas de extensionismo y asistencia técnica.
- También se reiteró que la Constitución mandata la rectoría del Estado en el desarrollo y la realización de una planeación democrática.
- En una segunda ronda de intervenciones, uno de los panelistas se preguntó respecto a qué modelo siguen la agricultura china y japonesa, que aun teniendo muy poca superficie, son muy eficientes.
- Destacó que ellos se han apropiado de la cadena de valor y producen sus propios insumos, como semillas y fertilizantes; cultivan, transforman y comercializan diversos productos y no uno solo.
- Hay que analizar los modelos de negocio que tienen y citó el ejemplo de la venta de tilapia de parte de los chinos, quienes aprovechan la carne, la piel, las escamas, las agallas, la harina, entre otros, y comercializan diversos productos.
- Afirmó que el modelo de negocio del agricultor nacional ya no es eficiente y se pronunció por formular nuevas políticas para el sector agropecuario.
- Añadió que más allá de mandatos constitucionales para que el minifundio coma, éste requiere de ingresos o subsidios. Por ello, es necesario contar con una visión al respecto y darle orientación, pues comentó que no ha habido interés en el minifundio en México y estableció la necesidad de incorporar las experiencias del mundo en la materia.
- Añadió que hay que ver cómo nos hacemos competitivos, pues México tiene potencial para atender las necesidades nacionales y para exportar.
- Señaló la necesidad de revisar qué es lo que comen los mexicanos y el potencial del país para producir nuevos productos como los nutraceuticos, probióticos y otros.

- Se preguntó ¿cuál es el potencial de nuestro sector? ¿A dónde queremos ir? ¿Sólo a la autosuficiencia o a la seguridad alimentaria? Porque México tiene tres grandes áreas de oportunidades: los alimentos, el turismo y los energéticos.
- En relación con el agua, enfatizó que ésta es un negocio rentable. Cuestionó que como país, estamos encajados en dos visiones: la de la gran agricultura a semejanza de la estadounidense y, la otra, la de la pobreza y remarcó que ambas visiones del país ya se agotaron.
- A su vez, otro panelista reiteró los fundamentos en cuanto al crecimiento de los precios de los alimentos y la incertidumbre que todo esto genera. Adujo que quien tiene grandes extensiones de tierra siempre será competitivo, pero quienes poseen pequeñas extensiones, los minifundistas, no cuentan con suficiente producción y sufren pobreza alimentaria.
- El modelo, continuó, estaba pensado en que mientras más desarrollada estuviera una agricultura, menos personas requeriría y se pensó que la gente que migrara del campo, encontraría empleo en la ciudad. Ante esta situación, que no se cumplió en nuestro país, es necesario pensar en políticas públicas que retengan a los jóvenes y a la población rural en el medio y les ofrezcan alternativas de empleo e ingreso.
- También apuntó que se busca producir alimentos a precios accesibles para los consumidores, el conjunto de la población.
- Es momento de cambiar la visión en México en temas como la seguridad alimentaria y se deben formular las siguientes preguntas:
 - ¿Cuáles son los productos y las regiones que ofrecen las mejores ventajas?
 - ¿Cuáles son las actividades que tienen un alto valor y que ofrecen un ingreso a la población que incide en la pobreza?
- En otra intervención, se señaló que en el marco internacional va permeando la necesidad de contar con una nueva estrategia para que las economías nacionales volteen hacia su interior, en cuanto a la producción de alimentos, y puntualizó que la necesidad es asegurar la alimentación desde abajo, desde las familias y las localidades, como pilares para avanzar y cambiar como país.
- No hemos sido capaces de explotar los conocimientos, el material genético, las tecnologías, los centros de investigación existentes en México, para capitalizarlos en beneficio de la actividad agropecuaria.
- Agregó que se pasó de un extensionismo de Estado a una asistencia privada.
- Dijo que al colocar al núcleo agrario en el centro de una estrategia para el campo, en él pueden formularse las estrategias, asimismo, cuestionó la carencia de un ordenamiento de los mecanismos de gobierno para superar esta situación y se pronunció a favor de impulsar una federalización que llegue hasta el nivel de municipio y la factibilidad de entrar en un proceso de planificación desde los núcleos agrarios.

- Agregó que podría darse una reingeniería de las instituciones, para contar con una Secretaría de Agricultura, Ganadería, Forestal e Hidroagrícola y otra de, Reforma Agraria, Desarrollo Rural e Indigenismo.
- A favor de esto último, citó los datos del Censo 2010 que registró un incremento del número de indígenas, de 6 a 16 millones de indígenas en relación con el Censo de Población 2000. Esto significa que en los últimos 10 años, la población rural se ha reconocido y revalorado como indígena, lo que le da una nueva dimensión al sector rural en México.
- Reiteró que se ha evaluado al Programa Especial Concurrente (PEC) y que ha sido un fracaso total, porque no hay concurrencia de programas y presupuestos para resolver problemas concretos. Es un programa, como casi todos los del gobierno, a la demanda.
- Por su parte, otro panelista cuestionó la propuesta de crear dos secretarías, ya que si la meta es incrementar la producción de alimentos, dos dependencias obstaculizarían el cumplimiento de las metas.
- Planteó que tal vez sería mejor concentrar en una secretaría a varias subsecretarías, para tener mayor eficiencia. En ese sentido, instó a revisar la experiencia brasileña. El tema de la concentración podría ser benéfico, en vez del de la especialización, concluyó.
- Una nueva intervención refirió la desarticulación existente entre las dependencias del gobierno federal y dijo que una supersecretaría, amén de que se ha considerado que se dan demasiadas atribuciones a un funcionario, no es sinónimo de eficiencia y especificó su planteamiento de una Secretaría de Reforma Agraria, Desarrollo Rural e Indigenismo y otra, de Agricultura, Ganadería, Forestal, Pesca y Recursos Hidráulicos. Asimismo, dijo, se requiere de una banca de desarrollo que atienda a los productores diferenciadamente, porque es necesario llegar hasta ellos.
- En el intercambio de puntos de vista, se relató también la experiencia de una empresa como Syngenta, que ahora ha centrado su atención en pequeños productores que en el mundo alcanzan los 500 millones, mientras que los productores comerciales son 80 millones.
- Argumentó que no es tan fácil separar el tipo de productores que cada dependencia atendería ya que, a futuro, con productores desarrollados, habría una disputa en cuanto a qué dependencia los debería atender.
- Se planteó la necesidad de discutir el futuro de una banca, así como la necesidad de buscar un manejo adecuado de los recursos naturales, en particular del agua, ya que ésta no puede estar desvinculada de la agricultura.
- De manera específica, se hizo referencia a la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), dependencia ligada a la actividad agrícola que se ubica en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y no tiene mayor preocupación por hacer eficiente el uso del riego.

- Relataron que las vedas de los grandes ríos del sur del país, que están considerados como generadores solamente de energía hidráulica, deben revisarse para su uso agrícola también.
- Con voluntad política, se indicó, debe adecuarse el marco jurídico, una política de Estado con sus instrumentos y el PEC que debe evaluarse a partir de resultados.
- También debe revisarse si su evaluación es potestad del Poder Legislativo y no del Ejecutivo, porque no se debe ser juez y parte como Poder Ejecutivo.
- En cuanto a la comercialización, se instó a revisar el marco para que permita la intervención de organismos gubernamentales en ella, en la que estas instancias realicen las compras y a su vez, puedan desarrollar a sus proveedores locales. De esta manera, el gobierno se convertiría en un sólido mecanismo de apoyo a la comercialización.
- De igual forma, se deben impulsar esquemas como la agricultura por contrato y otros que permitan la incorporación de valor agregado en manos de los productores.
- Respecto al tema del agua, se comentó que si bien el mayor uso de este recurso se da en el medio rural, su asignación en una dependencia dedicada al sector agrícola podría generar diversos cuestionamientos.
- Se expresó la existencia de diversas herramientas que permiten el aprovechamiento del agua y la necesidad de alentar el extensionismo y la capacitación para los productores, con el fin de aprovechar este recurso de mejor manera. “Existe la tecnología pero se requiere capacitación para su aprovechamiento óptimo”.
- “Como está la situación, hay demasiada inconformidad, por lo que se hace necesario un cambio”, se concluyó.
- Otro integrante de la mesa expresó la necesidad de formular un comparativo entre los recursos canalizados para la seguridad pública y los destinados al campo y, en el caso de reducirse el primer rubro, conocer cómo redundaría en beneficio del segundo y cómo podría reducirse la delincuencia canalizando mayores recursos al campo.
- Al respecto, otro panelista apuntó que el comparativo podría ser relevante también entre los recursos canalizados al campo y los destinados al desarrollo social, ya que se han incrementado los recursos destinados a los diversos programas sociales, sin que ello resuelva una parte significativa de los problemas del medio rural, puesto que se dirigen hacia los efectos sin atender las causas.

PONENCIAS



UN NUEVO PROYECTO NACIONAL DE DESARROLLO

César Turrent Fernández



La situación del campo mexicano es crítica, a los problemas estructurales e históricos de la agricultura de México, se le han agregado a partir de 2008, tres crisis mundiales de las cuales aún no se sale: la alimentaria, por escasez y precios elevados de los alimentos, que incrementó en 100 millones los habitantes con hambre en el mundo; la financiera-económica, ahora en los países desarrollados y emergentes, que demandó una alta participación de recursos públicos para enfrentarla, y la climática, derivada de grandes alteraciones de la lluvia y la temperatura, que han hecho estragos en la producción mundial de alimentos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene una serie de mandatos sobre el desarrollo rural, que no ha cumplido el Poder Ejecutivo, pero que tampoco el Poder Legislativo y la Sociedad Rural han exigido.

El primero, señalado en el Artículo 27 constitucional, fracción xx, es que: “El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica”.

Es evidente que la población campesina no ha alcanzado su bienestar, ni se ha incorporado en el desarrollo de México. La pobreza alimentaria asciende a más de 12 millones, de los 25 millones de habitantes rurales; y la educación, salud y vivienda, mantienen un alto rezago en relación con la urbana, ya de por sí, baja para los estándares internacionales.

No hay un uso óptimo de la tierra, la infraestructura de riego y agropecuaria se ha estancado, los insumos y créditos son muy caros y escasos; la capacitación y asistencia técnica son mínimas.

Pero si se analizan otros mandatos constitucionales, como el del Artículo 26, el cual regula la planeación democrática del desarrollo nacional, en su párrafo segundo establece los objetivos de la planeación: “La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorpo-

rarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal”.

Es también evidente que la población rural no ha sido consultada sobre sus aspiraciones y demandas y no hay planeación, ni rumbo, ni orientación de las políticas y presupuestos para llegar a cubrir el mandato constitucional.

Además, el Artículo 25 constitucional, mandata la rectoría del Estado en el desarrollo nacional y como es de todos sabido, hace lustros que el Estado no cumple con de esta obligación.

Por lo tanto, ha sido el mercado, y no el Estado y la sociedad, el que ha sido factor de definición sobre el rumbo y destino del sector rural en México.

Finalmente, hay otros dos artículos constitucionales sobre derechos que están garantizados por el Estado, que son de gran trascendencia y que no se han cumplido. El Artículo 2º, que establece el derecho de los pueblos indígenas al desarrollo, entre otros, y el Artículo 4º, recién modificado, que establece el derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, así como el derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, y el derecho al agua, para el acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.

Ante esta situación, se considera que el principal objetivo del Ejecutivo, debe de ser definir con la población, una política de Estado de corto, mediano y largo plazos, que tenga como objetivos centrales erradicar la pobreza alimentaria, alcanzar la seguridad y soberanía alimentaria, cubriendo su mercado interno, generar mayores y mejores empleos e ingresos, manejar racionalmente y restaurar sus recursos naturales y alcanzar un bienestar rural digno, traducido en educación, salud, vivienda y desarrollo cultural de las familias y comunidades rurales.

Esta política debe diferenciar los grandes contrastes existentes entre tipos de productores, regiones, cultivos y sistemas de producción. Debe capitalizar la gran ventaja de México como país, que es la diversidad de más de 150 diferentes productos que se cultivan.

Para enfrentar el minifundio y la dispersión de acciones de las diferentes secretarías de estado, se debe recurrir a políticas territoriales, es decir, unidades espaciales con mandato de un grupo social sobre su producción y manejo de sus recursos naturales.

Esta unidad mínima territorial se considera que en México es el núcleo agrario. Más de la mitad del territorio nacional está bajo este régimen de propiedad territorial, hay historia, cultura, producción y principios de gobernanza atrás de un núcleo agrario.

Por ello, se plantea que es más eficiente la acción pública si en lugar de intentar atender a 5.4 millones de unidades de producción rural, lo cual nunca se ha alcanzado en México, se atiende de manera integrada a sólo cerca de 31,500 núcleos agrarios existentes.

Vistos estos núcleos agrarios como “Unidad territorial socioeconómica y ambiental”, significaría que se estaría realizando la planeación y la programación de acciones integrales de gobierno y sociedad rural, a partir de 3,361 hectáreas y 134 ejidatarios y comuneros que en promedio existen por núcleo agrario en México.

La participación de los ejidatarios y comuneros, conjuntamente con el Ejecutivo y profesionistas de Estado, permitiría diagnosticar y posteriormente, trazar acciones para resolver el

aspecto productivo para satisfacer sus alimentos; incrementar y reforzar los cultivos o actividades productivas y económicas que sean rentables, para aumentar el ingreso familiar y hacer el manejo racional y la restauración de los recursos naturales: agua, suelo y biodiversidad.

AGRICULTURA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

Juan N. Guerra Ochoa



Según los últimos informes del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, existen en México 52 millones de personas en estado de pobreza, 12 millones de ellas en pobreza extrema.

Son cifras que resultan increíblemente paradójicas frente al potencial de la riqueza nacional en los más de 11,500 kilómetros de litoral, una zona económica exclusiva de tres millones de kilómetros cuadrados, tres millones de hectáreas más de aguas interiores como lagos, lagunas, represas y ríos, además de 6'400,000 hectáreas que le dan a México el sexto lugar mundial en superficie agrícola mediante sistemas de riego.

Sólo los números que arrojan los estudios de medición de marginación económica exigen cuestionarse si las políticas instrumentadas hasta ahora, con respecto al aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, han sido las que se requieren para satisfacer necesidades elementales, cuando la seguridad alimentaria entendida en términos de la Ley de Desarrollo Rural, como el abasto oportuno y suficiente de alimentos a la población, sigue siendo uno de los principales retos para el Estado mexicano.

Este foro “El México que todos soñamos” puede constituirse en el motor que convoque a la necesidad de asumir plenamente a las actividades agropecuarias en lo general, y a la agricultura de manera particular, como una de las principales vocaciones productivas, considerando la diversidad de la producción agrícola y pecuaria, que se realiza en los más diversos ecosistemas en 145 millones de hectáreas en México.

Aunque ciertamente la mayor parte de la superficie dedicada a la agricultura, 17 millones de hectáreas, es de temporal y dependiente de las condiciones climáticas cada vez más cambiantes, el hecho de que México cuente con la sexta parte de la superficie irrigable del planeta, constituye la principal ventaja que tiene ante sí la oportunidad de contribuir con la necesidad de duplicar la producción alimentaria, en virtud de las proyecciones de crecimiento poblacional mundial en el mediano plazo.

Aunque sólo se participara de manera tangencial en las necesidades mundiales, las propias exigencias agroalimentarias de México deberían ponderar una nueva visión que le brinde al

sector la posibilidad de cubrirlas, considerando por ejemplo, que una planeación agrícola eficaz puede abatir el déficit de producción de maíz, estimado en nueve millones de toneladas anuales o de que los productores del grano merecieran todo el respaldo institucional para asegurar al menos las ventas de sus cosechas, mediante la limitación de las importaciones.

Pero el fortalecimiento de la actividad agrícola no sólo pasa por consideraciones tan elementales que se evidencian cada ciclo y, aunque tampoco debería limitarse al nivel primario, también éste podría proyectarse de manera extraordinaria con una mayor tecnificación en la superficie de riego y con la instalación de una agroindustria conexas que la provea de fertilizantes o maquinaria, o con el impulso del desarrollo científico y tecnológico que mejore y optimice la aplicación de cualquiera de los insumos y elementos que intervienen en la producción primaria.

Una visión integradora acompañaría la producción primaria con el necesario paso hacia su transformación, que ya no se limita a su capacidad agroalimentaria —aunque sólo esa posibilidad debería ser valorada en el contexto de las cifras del CONEVAL— sino que se potencia con una amplia variedad agroindustrial, como los agroplásticos y los biocombustibles, que a su vez requieren desde la profesionalización específica, la aplicación de la ciencia y la tecnología y también toda una industria conexas.

Si tan sólo sembrar y cosechar los 6.4 millones de hectáreas puede asegurarle a México las soluciones agroalimentarias y contribuir en mayor medida en las oportunidades que brinda la creciente demanda mundial de alimentos, mediante las medidas de optimización necesaria del agua y la tierra y su acompañamiento de acciones inherentes a la actividad, puede fortalecer su economía para elevar el ingreso de la población y asegurar al menos un consumo alimentario saludable. Merece valorarse un replanteamiento de las políticas seguidas hasta ahora.

El sólo incremento de la producción primaria daría de manera automática mayor fomento a la ganadería, una actividad que aunque se quede limitada a la producción de carne y leche, podría ser potenciada con el impulso al mejoramiento genético y el mejoramiento de los sistemas de salud animal, pero también puede ser fortalecida con el equipamiento que le brinde valor agregado, aún si fuera para el sacrificio higiénico o la producción lechera y ser apoyada en mayor medida si se impulsa la industria de lácteos y sus derivados.

“El México que soñamos”, de materializarse, puede resolver las necesidades alimentarias de México y participar en mucho mayor medida en la demanda mundial, si se asume que la explotación de los 11,500 kilómetros de litoral, de los tres millones de kilómetros cuadrados de la zona económica exclusiva y los tres millones de hectáreas de aguas interiores, no debería limitarse a la capacidad pesquera extractiva que por si misma requiere de toda una industria nacional, que la provea de todo tipo de embarcaciones, sino que puede potenciarse con el desarrollo de actividades vinculadas como la maricultura, la acuicultura, la especialización de profesionales y el impulso de una industria que le brinde valor agregado, como aceiteras, enlatadoras y harineras, con las que se fortalezca la actividad, el desarrollo económico de México y, por lo menos, reduzca los niveles de pobreza en nuestro país.

PROPUESTAS PARA EL CAMPO MEXICANO

Enrique de la Madrid Cordero



El problema alimentario en el mundo ha cambiado radicalmente y ante ello se deben ajustar las instituciones y políticas públicas. Lejos quedan los días de la comida barata. Hoy, gracias al crecimiento significativo de la demanda de alimentos, por la mejora en el nivel de vida en países como la India y China, el aumento del precio del petróleo y con ello el del transporte, los fertilizantes y otros insumos, así como el desvío de importantes volúmenes de producción de granos para la producción de combustibles como el etanol, es que el precio de los alimentos ha subido de forma significativa en los últimos cinco años. Según el índice de precios de los alimentos de la FOA, éstos han aumentado 130% en los últimos 10 años y la tendencia es a la alza.

De conformidad con el mismo organismo, hacia el 2030 la producción mundial de alimentos deberá incrementarse en más de 40% y 70% para el 2050, a fin de satisfacer la demanda de la población.

Otro factor que incide en la oferta y, en los precios de los alimentos, es el cambio climático ante el que México es altamente vulnerable y que implicará que disminuya su producción de alimentos.

Por otra parte, en el campo se concentra la mayor parte de la pobreza en México y los grupos más pobres dedican gran parte de su ingreso al consumo de alimentos. De acuerdo al CONEVAL, 33.6% de la población rural padece pobreza alimentaria.

Por todo ello, es necesario aumentar significativamente la producción de alimentos de calidad en México y lograr así la seguridad alimentaria; ya no es posible confiar en la posibilidad de importar alimentos baratos y, por lo mismo, hay que ser mucho menos dependientes del exterior.

Para ello se proponen las siguientes acciones:

REINGENIERÍA INSTITUCIONAL. Las instituciones que atienden al campo en México no están respondiendo a las necesidades actuales. Existe un sinnúmero de duplicidades y distintas reglas de operación en muchos de los programas que atienden al campo. A fin de evitarlo, se

requiere actualizar y consolidar programas e instituciones con el objeto de hacerlos más eficientes y evitar dichas duplicidades.

Se requiere reinstaurar el gabinete alimentario y lograr que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural Pesca y Alimentación (SAGARPA) y la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) sean parte del gabinete económico.

Se necesita asimismo una planeación de muy largo plazo que dé certeza y certidumbre a los productores sobre las políticas públicas que rigen al campo. Para ello, es muy importante lograr la multianualidad de los programas en el campo.

Las actividades agropecuarias son cíclicas, por lo que contar con los recursos económicos a tiempo es indispensable. Además, los recursos de apoyos y programas usualmente pueden ejercerse hasta que inicia el año, lo que provoca importantes trastornos a la producción.

POLÍTICAS DIFERENCIADAS. Existen en México cuando menos tres tipos de agricultura: la comercial, la de transición y la de autoconsumo.

A fin de que la agricultura comercial y la de transición sigan siendo competitivas y aumenten sus niveles de productividad y que la agricultura de autoconsumo provea los alimentos mínimos necesarios para una alimentación sana y suficiente, es fundamental contar con políticas diferenciadas en el campo.

ECONOMÍA DE TRASPATIO. La mayoría de los productores del campo en México produce alimentos para el autoconsumo y su producción no les alcanza ni siquiera para satisfacer sus necesidades de alimentación más básicas. Es por ello que se ven en la necesidad de acudir a los mercados a comprar el resto de sus alimentos, teniendo que pagar por ellos precios cada vez más elevados.

A fin de hacer frente a esta situación y de cumplir con el compromiso de eliminar la pobreza alimentaria, proponemos el Programa Nacional de Economía de Traspatio.

Este programa provee apoyos específicos y asesoría técnica, con objeto de que los pequeños productores del campo puedan producir sus propios alimentos de forma suficiente y bajo condiciones de sanidad.

NUEVO EXTENSIONISMO. No deja de ser paradójico que precisamente en aquel sector en el que se enfrentan más riesgos (climatológicos, de precios, de enfermedad, de cambios de preferencias de consumo, etcétera), los productores no cuenten en la mayoría de los casos con las herramientas suficientes para hacerles frente.

Por ello, es necesario un extensionismo renovado en el sector rural que acerque a los productores a las mejores prácticas y tecnologías, a modelos de cultivo y de producción, a instrumentos para medir, mitigar y administrar los riesgos, y que también les provea de información de mercado para conocer las cambiantes preferencias de los consumidores.

Se requiere así de mayor profesionalización en el sector rural para hacer frente a los retos y aprovechar las crecientes oportunidades.

USO MÁS RACIONAL Y EFICIENTE DEL AGUA. En el campo se consume cerca de 70% del agua potable de México y gran cantidad de ella se desperdicia.

Por otra parte, se ha ido incrementando la superficie de zonas sobreexplotadas y de acuerdo con estudios recientes, el agua escaseará en México en los años por venir.

Por ello, es necesario tecnificar al campo mexicano, a fin de mejorar la eficiencia en el uso del agua y lograr así aumentos significativos en la producción.

En el futuro, la productividad se deberá medir, no sólo en términos de toneladas por hectárea, sino en toneladas por metro cúbico de agua.

Es fundamental revisar varios de los programas y apoyos a la producción, ya que algunos de ellos incentivan la sobreexplotación de los recursos hídricos de México. También es necesario revisar y restaurar los planes hidráulicos en México, que permitan el mayor aprovechamiento de sus ríos, así como la captación de la precipitación pluvial.

ESTIMULAR UNA NUEVA BANCA DE DESARROLLO. No cabe la menor duda de que en México el financiamiento a los sectores productivos y a las personas y familias es aún muy bajo, y lo es todavía más si se le compara con países que tienen un nivel de desarrollo similar al de México. El sector rural no es la excepción. El financiamiento al sector agropecuario como porcentaje de su BIP es de tan sólo 22.4% y son muchas las zonas y regiones de México que no cuentan con una oferta suficiente y de calidad de servicios financieros.

Para proveer servicios financieros para el ahorro, seguros, manejo de riesgos y acceso al crédito en condiciones similares a las de otros países, así como para brindar un extensionismo renovado, se requiere de una banca de desarrollo fortalecida.

Es fundamental que a la Banca de Desarrollo no se le mida solamente por los montos de crédito que otorgue, sino muy especialmente por el número de unidades productivas y de acreditados atendidos.

Finalmente, la Banca de Desarrollo deberá ser el gran proveedor de créditos de largo plazo, tal y como ocurre con el Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE) en Brasil.

CONSOLIDAR UNIDADES PRODUCTIVAS. Debido al extensivo reparto agrario y al crecimiento de la población, el tamaño de las parcelas por productor se ha venido reduciendo de manera permanente. De los productores, 60% tiene una parcela inferior a las cinco hectáreas, escala absolutamente insuficiente para alcanzar una adecuada rentabilidad si se dedican a la producción de granos, como lo hace la mayoría de los productores de México.

A fin de lograr una mayor productividad y rentabilidad y, con ello también el acceso a insumos, crédito, tecnología y asistencia técnica a precios adecuados, es indispensable lograr la consolidación de las unidades productivas. Esta consolidación se podrá alcanzar fundamentalmente a través del fortalecimiento de la organización campesina, así como mediante la revisión del marco legal que permita la consolidación de tierras, si así lo desean los productores.

FOMENTAR LAS DEMÁS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS EN EL SECTOR. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 35% de los mexicanos vive en poblaciones de menos de 15 mil habitantes, por lo que más de una tercera parte de la población en México es rural. Es esta población la que concentra los mayores niveles de pobreza, por tanto, es fundamental generar condiciones para que todas estas actividades florezcan y se mejore el nivel de vida de la población rural.

En la medida en que las actividades agropecuarias se modernicen, se tecnifiquen y se vuelvan más productivas, se requiere de un menor número de empleados por unidad de producción.

Con el fin de generar oportunidades de empleo dignas y bien remuneradas en el sector rural, se requiere estimular también otras actividades productivas, tales como la acuicultura, la silvicultura, la pesca, los servicios y los procesos agroindustriales, así como la integración de las cadenas productivas.

PROMOVER LA INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO DE NUEVAS TECNOLOGÍAS. La investigación y desarrollo de nuevas tecnologías aplicadas al sector agroalimentario y pesquero deben ser ejes en el aumento de la productividad del campo, así como herramientas fundamentales para enfrentar los retos que plantea el cambio climático.

Para lograr satisfacer las necesidades alimentarias y poder proveer una mayor parte de los requerimientos alimenticios del mundo, México requiere desarrollar nuevas tecnologías, apoyándose en la capacidad de sus propias instituciones e investigadores.

POLÍTICAS PÚBLICAS SUSTENTABLES. La demanda de los mexicanos sobre sus propios ecosistemas es tres veces mayor a su capacidad de regenerarse.

Es por ello que todas las propuestas planteadas deben llevarse a cabo dentro de criterios y parámetros de sustentabilidad, para conservar el medio ambiente y preservar los recursos naturales de México y no afectar el futuro de las nuevas generaciones.

Mediante la instrumentación de estas acciones, se podrá erradicar la pobreza alimentaria en México, aumentar de manera significativa la producción de alimentos a nivel nacional para lograr la seguridad alimentaria, siendo menos dependientes del exterior y permitiendo que la población acceda a alimentos variados y nutritivos a precios accesibles, mitigar la necesidad de migrar de México por la falta de oportunidades de empleo y de acceso a un mejor nivel de vida, y finalmente lograr todo lo anterior preservando el medio ambiente y los recursos naturales para los mexicanos actuales y los del futuro.

PARA HACER PRODUCIR EL CAMPO, HACE FALTA AGUA, LA MAYOR PARTE EN FORMA DE SUDOR

Marco Antonio Torres Hernández



Es de primordial interés garantizar a la población, el acceso a la alimentación. La agricultura es fundamental en la supervivencia de la especie y, por tanto, prioridad en cualquier país o región del mundo. Hay que asegurar su desarrollo de una forma sustentable, que permita cuidar el ya tan dañado medio ambiente.

Hace algunos años el acceso a los alimentos, no presentaba las dificultades que hoy se tienen. El crecimiento de la población, el cambio climático, los desastres naturales y la moda de incentivar la producción de biocombustibles, han desplazado hacia ellos, alimentos antes destinados para el consumo humano.

La pretensión actual de utilizar, por el costo y contaminación menores, esta nueva generación de energías limpias, incrementa el costo del combustible fósil.

La población ha ido en incremento de forma irracional, pese a los esfuerzos iniciados por el Banco Mundial, entonces comandado por Robert McNamara, quien inició un programa de apoyos en temas de infraestructura y combate a la pobreza, condicionando dichos apoyos a que se implementaran medidas de control de la natalidad, principalmente en los países subdesarrollados de América, África y Asia, donde los índices mostraban crecimiento a tasas altas; sin control, generarían a mediano plazo una exigencia mayor en el abasto de los alimentos, y movilizaciones a otros países, que les permitieran la subsistencia primaria de la alimentación.

China pasó de 650 millones de habitantes en 1960, a 1,340 millones en 2010; asimismo la India tenía en 1960, 440 millones de habitantes y actualmente alcanza casi 1,200 millones, producto de la explosión demográfica; los Estados Unidos creció de 180 millones en 1960 hasta 310 millones en 2010, producto de esa emigración antes mencionada.

México pasó de 40 millones en 1960 a 107 millones actualmente, descendiendo de 3.3% anual al 1.2 % actual, gracias a la serie de medidas que se han implementado con un relativo éxito, caracterizado principalmente por la oposición de grupos religiosos.

La producción de alimentos en el campo, ha sido también afectada directamente por el encarecimiento de los fertilizantes, considerando que hasta la década de 1970 el barril de petróleo tenía un costo de \$17 dólares y actualmente rebasa los \$100 dólares, sin dificultad.

La inequidad debilitó la fortaleza agroalimentaria en México, así como las cambiantes políticas públicas adoptadas por los diferentes gobiernos y las ocurrencias que en su momento han tenido. Basaron el desarrollo de México en el petróleo, considerando que era más barato importar los alimentos que producirlos, por la abundancia en los yacimientos petrolíferos de la sonda de Campeche. De ser exportadores de alimentos, invertimos el flujo de los mismos.

El maíz en México fue el ejemplo más notable de esta petrolización de la economía, mientras que en la década de 1950 el consumo mayor estaba en la población rural con 71% y la urbana 29%, en 1995 se invirtió, 74% en la población urbana y 26% en la zona rural, actualmente se ha cambiado de la autosuficiencia a la importación.

El uso de maíz como fuente energética para la producción de etanol, ha llevado también a un debate si es más importante la generación de energías limpias y no contaminantes, o por el contrario, se debiera dar prioridad al aseguramiento de la alimentación de la población. El etanol también se produce a partir de la caña de azúcar, siendo Brasil el primer productor de etanol a partir de esa fuente. Los Estados Unidos, es el productor de etanol más importante del mundo, actualmente tiene 125 plantas productoras de etanol a partir de maíz. Utilizado como carburante por obligación suscrita entre los países adscritos al Protocolo de Kioto, cada vez son más las exigencias de cumplimiento, de que los países desarrollados disminuyan las emisiones de carbono contaminante.

Hoy las alternativas que le permitan a la agricultura retomar su papel preponderante en el suministro de alimentos, deben estar acompañadas de políticas públicas que den respaldo en infraestructura para la producción y procesamiento de estas dos fuentes de energía, como son el maíz y la caña de azúcar.

La caña de azúcar que en México es un cultivo de gran importancia, por su valor energético humano y por su opción energética en la industria, por la producción de biomasa y etanol, ha sido amenazada por el control férreo del corporativismo político de las organizaciones que controlan a los productores, y que impiden la participación de capitales que incentiven la producción, que permitiría ampliar las zonas de cultivo, con nuevas tecnologías. El principal impedimento es el fraccionamiento de la tierra, que va desde la composición de campo cañero, por alrededor de 220 mil productores en un total de un poco más de 650 mil hectáreas cultivadas, lo que genera un bajo promedio de tenencia que impide la instalación de tecnología que detone la producción y la cosecha, que hoy es un obstáculo para obtener un mayor recurso por la vía de las utilidades.

Existen 59 factorías en 15 estados de México, de los cuales en 2012 sólo operan 53, con aproximadamente 20 de ellas en números que pueden considerarse negros.

El bajo promedio de rendimiento de toneladas por hectárea, agravado por los altos costos de producción y cosecha, hacen que esta empresa sólo subsista para evitar un problema social. A esto se suma el acuerdo bilateral TLC que considera que los Estados Unidos debe absorber los excedentes en producción de azúcar, como cliente preferencial, lo que en la realidad no sucede debido a los cupos de importación de 40 países que le suministran azúcar cruda a pre-

cios muy bajos, que los estadounidenses importan y convierten en calidad estándar o refinada, lo que multiplica su precio.

Al ser el azúcar un producto de alta demanda en México, debido a que casi 40% se destina a la industria refresquera, y el resto a dulces y galletas, así como al consumo doméstico, la industria en equilibrio de producción y consumo, sufre los embates de las importaciones a precios muy bajos, que permiten altas ganancias principalmente a intermediarios y especuladores.

La corrupción ha intervenido de forma por demás negativa en el campo. Las aseguradoras cómplices de la pobreza, los grandes especuladores, los productores sin infraestructura de comercialización, han sido presas fáciles de la corrupción.

La agricultura de autoconsumo es bastante escasa, se ha olvidado la agricultura de traspatio y el extensionismo que fue una fortaleza en el campo, en la época en que México era exportador, hoy se ha visto rebasado por la falta de interés en desarrollar nuevas técnicas y opciones que permitan más ganancias a los productores, importando fertilizantes que antes se producían en México, se fraccionó el campo y se hace imposible conciliar intereses entre pequeños productores debido a la falta de confianza en las instituciones, que sólo entregan entre 18 y 25% de los recursos asignados a producir en el campo, por la disminución en el gasto corriente de los organismos gubernamentales y el impuesto adicional llamado corrupción.

Mientras la rendición de cuentas en todos los niveles no sea una realidad, las consecuencias de un campo disminuido permanecerán inalteradas, en tanto no se logre establecer un mecanismo eficiente de justa distribución y conversión de apoyos económicos y financieros, en alimentos producidos entregados a la población con la calidad y precio con que se diseñan los respectivos programas.

Esto es sólo el ejemplo de dos grandes productos agrícolas. De la misma forma sufren embates del exterior, el café, la piña, el frijol, la naranja, el limón y otros más como el sorgo, el trigo, el aguacate y las hortalizas.

Por último, es imperante elegir al mejor funcionario en cada área de la administración pública, con base en el conocimiento y la experiencia, así como el compromiso con el sector del que se hará responsable, debe tener el respaldo de las instituciones y colegios que propongan alternativas para no improvisar y permanecer en programas de mediano alcance, supervisando cada peso invertido, que genere a la población futura la seguridad alimentaria, que de forma responsable pueda resistir los embates del crecimiento demográfico y las consecuencias de un irresponsable manejo ecológico de nuestro medio ambiente.

MESA DE CULTURA

Coordinación Lilia Aragón

Participantes Filemón Arcos Suárez

Fernando Llanos

Ignacio Otero Muñoz

Maribel Portela

Sergio Ricaño

Relatoría Lilia Aragón



RELATORÍA

Lilia Aragón

CONTEXTO

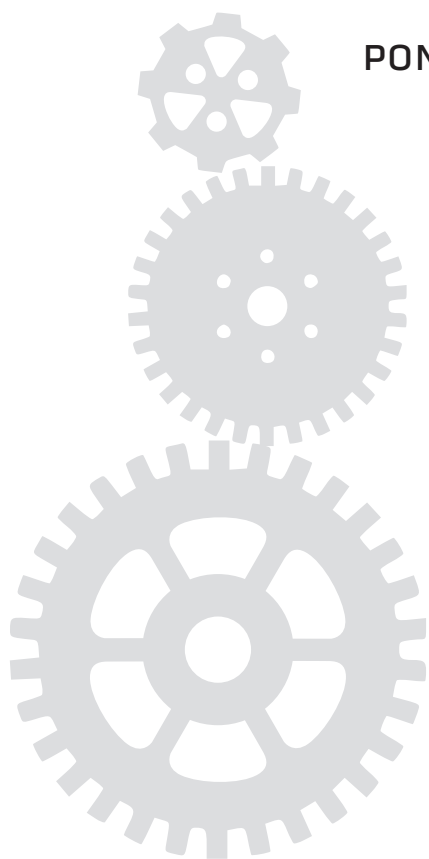
El objetivo de esta mesa fue responder estas preguntas: ¿cómo priorizar acciones para fortalecer las políticas de Estado hacia la cultura y dar relevancia a su papel en el engrandecimiento de México?, ¿se debe crear el Instituto Nacional de Cultura o la Secretaría de Cultura con un marco jurídico y un presupuesto propio para lograrlo?

EL DEBATE

- La buena fe y la preocupación por la cultura de todos los participantes conformaron el ambiente de la mesa, la cual se inició puntual con la lectura de ponencias individuales que fueron entregadas para su publicación, por lo que esta relatoría sólo se centrará en detalles adicionales del debate.
- El primer panelista en tomar la palabra expuso que hay opciones como la creada por la maestra Lucina Jiménez, directora general de Consorcio Internacional Arte y Escuela A.C. (ConArte) con programas de educación por el arte en escuelas primarias y secundarias de México y proyectos de colaboración con Nueva York, mientras que las autoridades son incapaces de crear instancias, sobre todo para las que se inician en la tecnología de la red y que no se deben pagar derechos por el uso del material.
- Otro panelista recaló que el derecho de autor está fundado en el respeto al trabajo de los creadores y en el reconocimiento a los talentos tradicionales de artistas consagrados como Diego Rivera.
- En respuesta, el primer panelista expuso que eso era un asunto del pasado que impide auspiciar en el presente a los talentos jóvenes, con quienes el gobierno está en deuda, con un limitado sistema becario de creadores.
- En una tercera y cuarta intervenciones de dos ponentes más, se apuntó la carencia de una política de auspicio a las artes plásticas.

- Estos últimos, junto con el primero, rechazaron la Asociación de Artes Plásticas, aunque manifestaron que no la conocen bien, pero que no creen en ella; la Sociedad Mexicana de Autores de las Artes Plásticas (SOMAAP) les parece que constituye una explicación pertinente del por qué de los gremios.
- De manera más específica, se retornó a la discusión sobre la inoperatividad de los derechos de autor y se afirmó que, por falta de información, se confunde el derecho de autor con las patentes.
- El segundo ponente en orden de aparición, puntualizó sobre el mismo tema, manifestando su acuerdo con el sistema vigente y recibiendo, en consecuencia, el apoyo de dos participantes más a su exposición, quienes se explayaron sobre los temas acerca de la copia privada, las regalías y el dominio público.
- Se amplió la información sobre el asunto en debate y la discusión se tornó acalorada, sin llegar a un consenso.
- Se debatió sobre el conocimiento acumulado de las visitas a museos, en términos de si es o no significativo para la integración de la cultura.
- Se dijo que las manifestaciones de entretenimiento comercial en el Zócalo no cumplen con el propósito cultural, porque sólo se quedan en el de entretener.
- Se hizo una pregunta a la mesa: ¿cómo responde la gente a eventos como el de Paul McCartney o a puestas en escena de Shakespeare? y se respondió con opiniones diferentes, derivadas todas de la particular inserción de cada participante en la cultura.
- En la mesa había artistas en el ejercicio de su profesión actoral, musical, escultura, pintura, artes visuales e instalaciones, abogados especializados en el tema, observadores y asesores editoriales y de medios.
- En general, se concluyó que no se debe tolerar más la ausencia de una política de culturización hacia la sociedad, la cual se encuentra decantada; asimismo que se busque y se subraye la importancia de promover la integración de los creadores con la ciudadanía.
- Finalmente, en razón de las preguntas hechas respecto a la convocatoria de la mesa, se respondió afirmativamente, con un alto grado de consenso con respecto a la creación de una nueva institución de cultura de rango más alto y con mayores instrumentos de acción y en relación con la política de Estado en la materia, se enfatizó la necesidad de que, en su definición, la ciudadanía integrante de la comunidad cultural de México, en el sentido más plural del concepto, tenga una participación activa.

PONENCIAS



LA CULTURA Y LA GLOBALIZACIÓN

Lilia Aragón



México se encuentra en un momento decisivo para realizar cambios importantes en el sector cultural. Ante la globalización y el desarrollo de nuevas tendencias en todo el mundo, difundidas y accesibles a través de la tecnología, México necesita hacer un uso inteligente de estos recursos, para dar a conocer la riqueza de su patrimonio cultural, de sus tradiciones y costumbres, así como del trabajo de sus artistas.

La cultura en México necesita una renovación, así como el impulso de las instituciones gubernamentales para canalizar el presupuesto necesario para fomentar las expresiones artísticas contemporáneas, así como preservar y difundir la riqueza de su identidad en sus diferentes facetas.

Para obtener estos logros existen muchas propuestas, entre ellas, la creación de un marco jurídico adecuado y el establecimiento de programas de iniciación artística desde temprana edad, que serían los primeros pasos para la creación y difusión de las expresiones artísticas y culturales. El gobierno es quien posee los medios económicos para hacer posible la promoción de los artistas, tanto en México como en el extranjero. La oportunidad de mostrar al mundo el talento mexicano no debe ser desperdiciada, existen miles de personas que serían beneficiadas a través de programas e instituciones dedicadas a la cultura en México.

México posee una identidad cultural extraordinaria, el respeto hacia los grupos indígenas, a su lenguaje y costumbres, se ha perdido por desconocimiento o falta de interés. La labor del gobierno para promover y difundir este patrimonio intangible, así como las manifestaciones artísticas tradicionales de las múltiples regiones de México, ha sido insuficiente. La reactivación del quehacer cultural es prioritaria para poder consolidar los diferentes aspectos que la cultura abarca, ya que las manifestaciones artísticas se presentan a través de pensamiento, de la música, las letras y las artes. Los artistas mexicanos, tradicionales y contemporáneos, merecen la oportunidad de presentarle al mundo sus creaciones.

Si en México se identifica la cultura como parte fundamental de la vida, se percibirá el mundo de otra forma, con una mirada crítica y curiosa para abrir las puertas del conocimiento. El otorgar valor a las manifestaciones culturales mexicanas, será de suma importancia para

su preservación y para fortalecer el sentimiento de orgullo por todo aquello que México posee, no sólo frente a los demás países, sino como parte esencial de su identidad. La cultura no debe ser algo ajeno, sino un elemento de unión, de sensibilización a lo bello y lo creativo, como base integradora de la sociedad.

EL FOMENTO A LAS ARTES

Filemón Arcos Suárez



Muchos son los intentos por darle a la cultura el lugar que se merece, así como lo son las organizaciones y organismos que no dejan de luchar para lograr mayores recursos, mejores espacios, acceso libre a las distintas caras de la cultura y, sobre todo, por la preservación y difusión del acervo cultural de México.

Muchas son las voces que como hoy, se alzan para plantear las necesidades inmediatas, así como las de mediano y largo plazo; y como respuesta de las autoridades, sólo se obtienen frases huecas y discursos que no llegan a buen puerto.

El arte y la cultura generan ingresos importantes para México. Un claro ejemplo de ello lo es el significativo número de turistas culturales que visitan las zonas arqueológicas o lugares de mayor tradición de las diferentes regiones de la República. Por ello, el sector cultural demanda una actitud responsable y comprometida de quienes ocupan una posición gubernamental o legislativa.

Es lamentable que en los últimos 12 años se haya descuidado tanto a la cultura por parte del gobierno federal, ya que no conforme con proponer importantes recortes presupuestales, obstaculiza la entrega de los recursos económicos autorizados por el Congreso a distintos proyectos culturales.

En mi calidad de ex presidente de la Comisión de Cultura de la Cámara de Diputados, puedo decir que me siento orgulloso de haber sentado un precedente al incrementar el presupuesto federal para este sector, de poco más de \$3 mil millones de pesos en 2003 a más de \$5 mil millones de pesos en el 2006. Un presupuesto que hoy es superior a los 11 mil millones de pesos, pero que aún así, está muy lejos del 1% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional, como plantea la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

La cultura no puede ser elitista, se debe garantizar el acceso a ella para todo tipo de gente, puesto que se trata de un derecho humano universal inherente a la dignidad de las personas y de los pueblos.

Es por ello que, me permito plantear los siguientes puntos con la intención de contribuir a mejorar la situación que enfrentan la cultura y las artes:

- Establecer una política de Estado en esta materia, que involucre concurrentemente a los tres órdenes de gobierno, con el presupuesto conveniente, y que convoque a la sociedad en su conjunto.
- Definir ya, si se le da o no personalidad jurídica al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta), porque de ello depende el desarrollo de otros factores sustanciales.
- Establecer reglas adecuadas a las circunstancias actuales, para el fomento y protección del acervo cultural.
- Empatar el marco jurídico para la protección de los derechos intelectuales, con el desarrollo de las industrias tecnológicas.
- Combatir la piratería que impacta severamente en el sector creativo y productivo de México y que, debe mencionarse, afecta en gran medida a nosotros los músicos. Tan sólo en el 2011 la piratería superó los \$80 mil millones de dólares, según datos de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (Concanaco), lo cual genera importantes pérdidas a diversas industrias y pone en riesgo la inversión.
- Fomentar la producción cultural nacional y promover la diversidad cultural.
- Evaluar y promover políticas públicas, así como el marco legislativo correspondiente a los ámbitos de la creación, la promoción y la difusión.

BREVES REFLEXIONES PARA MEJORAR AL PAÍS DESDE EL CAMPO DE LA CULTURA Y LA CREACIÓN ARTÍSTICA

Fernando Llanos



Artistas jugando a ser científicos; científicos con pretensiones autorales patentando el ADN; campañas publicitarias que rebasan en impacto al polémico mundo del arte; políticos con protagonismos bufónicos; crisis, no de recursos sino de voluntades; contradicciones financieras: espectáculos, programas y equipos concebidos en euros y pagados en pesos; filósofos y teóricos que se ven sólo el ombligo al recitar un monólogo, que casi nadie alcanza a escuchar y, mucho menos, a entender; desastres naturales que unen a las personas como humanidad pero que contradictoriamente refuerzan cada vez más las fronteras; distancias irreconciliables que mezclan a todos en los foros de la web 2.0, buscando una respuesta siempre cuestionable; contradicciones horizontales que invitan a adoptar la indisciplina o la desobediencia como única señal de voluntad en la supervivencia. Y por si esto fuera poco, la tecnología como única apuesta que esperamos parche mágicamente todas las grietas del problema, y mientras se señala la salida de emergencia, se juega al solitario, se siembra en las granjas virtuales de la mayor red social de la historia del ser humano, se ve pornografía, mientras se chatea con veintitantos amores platónicos que hay seguridad de ser factibles, etcétera.

Así se sigue esperando la redención desde un cómodo lugar: sin duda se verá en primera fila estallar al mundo en mil pedazos.

¿Cómo mantener la identidad propia ante el tsunami de la globalización? ¿Cómo promover su consumo y desarrollo local para llegar a niveles de exportación? ¿Cómo mejorar de base la educación y las políticas que se aplican para el desarrollo cultural? ¿Cómo promover la creación y sobrevivir a la procrastinación en la era de la información y la desinformación, cómo mantenernos a flote en la inundación de programas, herramientas y aplicaciones, y aprovechar y no padecer las dinámicas de la autopublicación, la autopromoción y el autoconsumo? ¿Cómo responder a todas estas preguntas si México es un país que no planea ni proyecta, sólo va tapando baches?

A México le faltan gestores y le sobran curadores, le hacen más falta campesinos que publicistas, le faltan guerreros y le sobran militares y paramilitares, se necesita más participación

ciudadana y menos diputados, más contenido y menos retuits, más hombres y mujeres responsables y menos “ninis” y “adultescents”, más amor y menos miedo y odio.

Hoy se viven tiempos de fácil acceso a la información y las herramientas, si hay una inquietud creativa no se debe quedar con las ganas de saciarla. Hay que tener proyectos y pasiones de corto, mediano y largo esfuerzo. Es muy sano poder cambiar de esferas con el fin de poder refrescar discurso o retomar aliento. Es necesario también saber cuándo empezar un proyecto y cuándo terminarlo. No se debe uno repetir toda la vida, o mejor dicho, que lo que se repita sea de diferentes formas, canales y medios. Esto dará un ancho de público más amplio. “No creas en la inspiración, conoce la transpiración. Después de transpirar, prueba la conspiración para poder inspirar a los demás”.

Hay que conocer la memoria existente y producir nueva memoria. Saber qué se hizo y qué no, cómo y cuándo, para poder ser parte de esa cadena. Producir memoria es hacer eslabones, es con lo que uno paga el derecho de piso para ser parte de esa cadena. Hay que conocer los referentes para poder convertirse en uno. “Encuentra las razones para hacer las cosas y olvida los pretextos por los cuales no las has hecho”.

¡Deben conocerse las áreas de oportunidades, aprovecharlas o hasta inventarlas! Si se investiga el contexto y sus necesidades es más fácil lograr meter un gol. Hay que entender dónde están las necesidades de una población, de un público, para poder dialogar con ellos mediante lo que sea que se haga. Irónicamente hay necesidades importantes que la gente da por hecho que no suelen existir. El público es un fruto que nace de la semilla de una buena idea y mucho trabajo.

Se requiere una producción más mestiza, menos purista, más horizontal y más reciclada en sus procesos y recursos. Es imprescindible la mezcla con ciencia, entretenimiento, activismo y otras esferas. Los intermediarios tendrán que participar de una mejor manera, más activa y justa, inventando oportunidades y no sólo explotando al artista o al consumidor.

El México que todos soñamos, no es el México que necesitamos, se necesita un país real y no de ensueño, informado y participativo, no uno con intermediarios ni paternalismos. Legislar sólo funciona en los países donde se cumplen las leyes, en éste valdría apostar por partir de lo básico, la educación y los valores, para amar a México y su cultura hay que conocerlo, para conocerlo hay que hacer más que sólo reuniones en el piso 51 de Reforma y salir a las calles a plantear el cambio de raíz.

ACCESO A LA CULTURA

Maribel Portela

Sergio Ricaño



Vivimos en un país en donde la principal preocupación es sobrevivir, tener lo esencial día a día, donde no sólo las cifras de pobres van creciendo alarmantemente, sino que también la violencia y la inseguridad; la mayoría de la población vive con miedo, la corrupción ha llegado a niveles sin precedentes, sin educación y cultura difícilmente podrá haber cambios y salir de este periodo tan desastroso.

¿Quiénes tienen acceso a la cultura en México? Con preocupación, la mayor oferta cultural se concentra en las grandes ciudades, lo cual no significa que la población tenga acceso a dichas manifestaciones. Hablar de exclusión en México donde existe una multiculturalidad es asunto de todos los días, no se propicia la inclusión de diversos grupos y no se respeta el derecho a ser diferente.

Ser artista en México es una hazaña, es una lucha constante contra el sistema; los funcionarios a cargo de asuntos culturales difícilmente distinguen la educación de la cultura, suelen confundirlas, habría que empezar por educarlos y cultivarlos, ya que por su falta de visión no pueden comprender la esencia de la cultura.

También es importante hacer evidente que los artistas se hallan en la indefensión más absoluta con respecto a las galerías privadas, ¡cuántas galerías roban el trabajo de sus artistas, no pagan la obra después de ser vendida y no hay manera de defenderse de estas prácticas! Por otro lado, ningún artista cuenta con servicios médicos. Tristemente han muerto pintores, escritores y bailarines sin la atención adecuada y en situaciones precarias, ya que carecen de las prestaciones mínimas de cualquier trabajador.

Sexenios van y sexenios vienen, las políticas culturales cambian en cada periodo presidencial; muchas veces se hacen nuevos planteamientos, es una pena que todo México sea rehén de unos cuantos, la visión tan estrecha de algunos sólo conduce a un lugar, a la mediocridad, proyectos costosos y elitistas donde sólo se privilegia a algunos grupos, con impotencia se observa cómo se siguen centralizando todas las actividades; la ineficiencia del Estado tiene en pésimas condiciones a la cultura de México. Los museos son una forma privilegiada para poner en escena el patrimonio, sin embargo, éstos siguen lineamientos.

El Estado redujo su presencia en el campo de la cultura, simplemente habría que revisar cómo en los últimos años los presupuestos se recortan año con año.

A diferencia de lo que sucedía en las décadas de 1960 y 1970, cuando 80% de los museos eran oficiales, ahora aproximadamente sólo 15% pertenece a los Institutos Nacionales de Antropología e Historia y de Bellas Artes.

En México, la infraestructura cultural tuvo un desarrollo impresionante en las décadas de 1920 a 1960 fue construida gran cantidad de instalaciones educativas y culturales, entre ellas museos, teatros y cines, alentando las artes para el fortalecimiento de la identidad nacional. A partir de la década de 1980 es cuando los presupuestos públicos limitaron la expansión.

En la Ciudad de México los espacios van quedando geográficamente rezagados frente al vertiginoso crecimiento urbano. Éste no fue producto de una planificación, no se acompañó de un proyecto donde se incluyera a la mayor parte de las comunidades, la exclusión se hace presente.

La televisión y la radio constituyen para los habitantes una forma de entretenimiento, favorecen la desarticulación de espacios tradicionales de encuentro colectivo, fortaleciendo una creciente segregación social y espacial.

Casi tres cuartas partes de la población de la Ciudad de México escucha regularmente la radio, y encuentra en la televisión su principal actividad de entretenimiento, lo cual habla de cómo estos instrumentos de comunicación son los educadores de México.

En 2000, más de la mitad de la población dijo que nunca asistía a museos y una pequeña parte sólo lo hacía rara vez.

La sociedad se ha ido transformando y resulta imposible que las demandas sociales y políticas que pugnaban por una mayor democratización, desde finales de la década de 1970, dejaran sin modificación a las instituciones culturales, que cada día escuchan el reclamo de la sociedad aunque su respuesta no vaya acorde con los tiempos, partiendo de que las políticas culturales sean más democráticas, incluyentes y puedan llegar a un mayor número de ciudadanos.

A nivel mundial, el consenso en torno a la ampliación del concepto de patrimonio cultural ha ido en aumento, no sólo abarca lo producido en el pasado sino también bienes culturales actuales; no sólo lo tangible, sino también lo intangible (como las tradiciones y las lenguas); y no sólo los bienes producidos por las élites, sino también lo popular. En realidad, la extensión de la definición de patrimonio no ha correspondido ni a la legislación ni a las políticas de conservación, así como el patrimonio intangible recibe considerablemente menos apoyo que el tangible.

Las jerarquías en la aplicación presupuestal han sido señaladas en múltiples ocasiones, las políticas estatales de protección de monumentos en general han estado regidas por criterios monumentalistas y anacrónicos.

La sacralización y monumentalización del patrimonio imponen barreras para que la población pueda apropiárselo en la vida cotidiana y representa procesos de exclusión social, como el que durante décadas reservó el Zócalo para los rituales políticos del partido dominante.

Cada día se deteriora la vida cultural en México, se privilegian proyectos privados con dinero público, sin importar que a nadie beneficien, las denuncias sobre esto ahí están en revistas y diarios, pero lo increíble es que no pasa nada.

Apoyos y dinero públicos benefician a proyectos privados con intereses totalmente mercantiles, por otro lado, el cine nacional tiene que luchar con trasnacionales para que muestren su trabajo, cuando esto debería ser una obligación del gobierno.

CULTURA Y ARTE

Ignacio Otero Muñoz



El arte va íntimamente relacionado con la cultura, ya que esta última no existiría sin la presencia del artista. El arte es producto de la cultura popular, así como de las llamadas bellas artes.

El arte es la manifestación del creador que a través de su libertad expresa sus pensamientos y su forma de concebir la vida. El artista utiliza, para ello, cualquier material que puede ser desde el barro en la alfarería, hasta la creación digital.

Los adelantos tecnológicos ofrecen nuevas herramientas para fijar las expresiones artísticas. Por ejemplo, los libros electrónicos aumentan su producción anual, siendo mayor su demanda que la del libro tradicional.

Los niños y jóvenes cuyas edades fluctúan entre los 6 a los 20 años prefieren acudir a las pantallas más que al papel para adquirir el conocimiento. Ahí el sueño de México que deseo es que su población escolar no abandone la lectura impresa.

Desde luego, los estudiantes pueden conocer al *Quijote de la Mancha* a través de la técnica de la tercera dimensión y que el viento de los molinos le dé frescura a su existencia, pero que las frases de Cervantes se plasmen en el archivo de su inteligencia como fuente de reflexión es otro asunto.

Los jóvenes en su comunicación actual abrevian el lenguaje usando signos convencionales. El sueño consiste en que sean bilingües utilizando su gramática electrónica, pero que también sean diestros para elaborar sus trabajos académicos utilizando el idioma español.

Más vale que sean bilingües modernos manejando la lengua española y la binaria de la tecnología y no se conviertan únicamente en monolingües computacionales.

La enseñanza tiende al cambio en este siglo XXI, conocido como el de la propiedad intelectual. Las jóvenes generaciones con tantos inventos que se suceden a la velocidad de la luz, han perdido la capacidad de asombro. Cada innovación manda al museo industrial los relojes, agendas, directorios, a las calculadoras, grabadoras, cámaras fotográficas, radios y a los reproductores de DVD, las guías turísticas, así como las voluminosas enciclopedias que desaparecen en virtud de un teclado. Todos estos aparatos y objetos los sustituyen por los actuales teléfonos celulares inteligentes.

Ojalá que a los estudiantes mexicanos se les haga comprender que el aparato ayuda, pero por ningún motivo suple la memoria del ser humano, lo cual se comprobó porque un enorme sector juvenil, no se acuerda de su número celular, cuando antes se tenía a flor de labios todos los números telefónicos de familiares y amigos. Los jóvenes responden a esta preocupación de los adultos con una frase ingeniosa pero falsa: “actualmente ser tonto es una opción”.

Lo ideal es que la cultura se fije tanto en el cerebro, que es a la vez hardware y software y no solo en el Ipod, ya que “órgano que no se utiliza se atrofia”.

Se debe seguir promoviendo la composición de música popular. Hace algunos años en Centro y Sudamérica, y también en España, las canciones mexicanas formaban parte del repertorio de los artistas locales. El sueño es que surjan en los nuevos géneros musicales, artistas como antaño lo fueron Jorge Negrete y Pedro Infante, que internacionalizaron la música vernácula mexicana.

En el campo de la música de concierto, se requiere de un nuevo florecimiento que enriquezca el acervo lírico nacional, como aconteció con las obras de Silvestre Revueltas, Manuel M. Ponce, Pablo Moncayo, Blas Galindo y, en los últimos años, con los danzones clásicos de Arturo Márquez. El amor a la música se debe iniciar en los primeros años de enseñanza, cuando el niño empieza su formación.

Las obras pictóricas o de dibujo merecen mención especial. El muralismo mexicano sigue siendo admirado y vigente a pesar del paso del tiempo. En el museo de Arte Moderno de Nueva York en el mes de abril de este año fueron exhibidas réplicas de los murales y pinturas de caballete de Diego Rivera. En la publicidad del museo se anunciaba que estas obras, eran la muestra más visitada que había tenido el museo, lo cual confirma que lo nacional, no está reñido con globalidad, tomando en cuenta el millón de asistentes extranjeros que la visitaron.

El arte pictórico de David Alfaro Siqueiros, José Clemente Orozco, Rufino Tamayo, Diego Rivera y Frida Khalo constituye la pintura emblemática de México, son como Goya, Velázquez, El Greco, Dalí o Picasso para España. En los años por venir urge que se revitalice la pintura, no sólo en los muros gubernamentales, sino también en los particulares de los consorcios mercantiles y financieros, porque lo que resalta de ellos, además del tema político, es la belleza del trazo y la captación de la luz.

Una terrible pesadilla hace que uno se despierte sobresaltado y no permite conciliar el sueño, es lo referente a la obra cinematográfica. En esta industria intervienen tres figuras, el productor que es quien que financia el costo de la película, el distribuidor que las lleva a las distintas salas cinematográficas y el exhibidor representado por los consorcios Cinemex, Cinemark y Cinépolis.

Paradójicamente, el que obtiene 70% de la película es el exhibidor quien recibe inmediatamente su parte por los ingresos en taquilla, después el distribuidor que consigue 25% y el productor que en su inmensa mayoría no logra utilidades; aunque su película haya sido vista por miles de personas, como aconteció con la película *El crimen del Padre Amaro*.

Por otro lado, las pantallas de los exhibidores están ocupadas por las obras estadounidenses. Es un clamor dentro del gremio que se regrese al antiguo 10% que se concedía a las salas para las películas mexicanas.

Se argumenta en contra, que el Estado no debe asumir una actitud paternalista, pero basta observar que los Estados Unidos protege agresivamente a sus industrias en sus operaciones internacionales.

El cine de México ha comprobado que los guionistas, directores y actores son reconocidos internacionalmente, por citar algunos cuantos: Alfonso Cuarón, Alejandro González Iñárritu, Guillermo del Toro, fotógrafos como Lubezky, actores como Diego Luna, Gael García y Salma Hayek.

Por último, como decía Freud que el sueño es el reflejo del inconsciente, en las imágenes nocturnas aparece una reforma al derecho de autor para abrogar el concepto de que es libre el uso de las obras artísticas de las comunidades. En el inconsciente del autor aparece en forma recurrente un Presidente de la República consciente que decreta como política de Estado la protección del arte de las comunidades indígenas.

Además, el registro de dichas obras se efectúa en las cabeceras municipales más importantes y en forma gratuita se les asesora y ahí mismo se les extiende el certificado sin costo alguno para los miembros de algunas agrupaciones políticas.

Los representantes del Estado deben cuidar la enorme tradición cultural de México, ya que es la base de sus raíces y la razón de ser de su identidad.

Esto posiblemente sea un sueño y para Quevedo “los sueños, sueños son”, pero hay ocasiones en que estos productos de la vigilia nocturna se convierten en realidad y traerán como consecuencia un despertar claro y luminoso para los múltiples creadores de cultura nacional, de la cual todos se enorgullecen.

MESA DE ENERGÍA

Coordinación Gonzalo Martínez Corbalá

Participantes J. Alberto Aguilar Iñárritu

Eduardo Andrade Ituribarria

José Eduardo Beltrán Hernández

Everardo López Castro

Fluvio C. Ruíz Alarcón

Édgar Rangel

Relatoría Edith Ávila



RELATORÍA

Edith Ávila

CONTEXTO

El objetivo de esta mesa fue responder a una pregunta: ¿qué hacer con la energía de México?

EL DEBATE

- La mesa comenzó con el llamado de uno de los panelistas a romper el paradigma de rivalidad entre energías renovables y fósiles. Los mensajes principales fueron:
 - Se planteó que México no podrá deshacerse de los combustibles fósiles en los próximos 100 años.
 - Se recordaron los problemas que está enfrentando la industria nuclear y aunque no se discute que puedan superarse, incluso con nuevas tecnologías que disminuyan plenamente el riesgo, no se dejará por el momento el combustible fósil.
 - Se dijo que el componente tecnológico es fundamental para cualquier prospectiva, al igual que los temas de regulación.
 - Se mencionó que la capacidad de oferta de las energías renovables nunca será suficiente, aunque se tiene un fuerte énfasis en el sector eléctrico, y también del transporte.
 - Se expuso que la discusión sobre el agotamiento del petróleo en México es inexacta; el volumen remanente es suficiente.
 - Se dijo que el desabasto es un problema de ejecución de la empresa encargada de extraer petróleo.
 - Se consideró que el problema es que no hay capacidad de ejecución suficiente y ni eficiente en Petróleos Mexicanos (PEMEX).
 - Se propuso que la premisa es preguntarse, ¿qué queremos hacer con México y qué queremos hacer con PEMEX?

- Se sugirió explorar un proyecto de transición a través del gas natural para “gasificar a México”, por la compatibilidad que tiene con el petróleo y así lograr su recuperación y extracción.
- Por otro lado, un segundo panelista, inició su intervención sumándose a la pregunta anterior sobre: ¿qué hacer con PEMEX?, e incorporó varios temas centrales:
 - La seguridad y el manejo de los desechos.
 - Se recordó que, en su origen, PEMEX era concebido como la fuente segura de abasto y, con el tiempo, fue convertido en la fuente segura de ingresos fiscales.
 - En consecuencia, se demandó que ya se cambie el enfoque de PEMEX como fuente de ingresos fiscales y se le incorpore al desarrollo industrial, realizando ya la aplazada reforma fiscal.
 - Se dijo que urge reestructurar el tema de precios y subsidios. Es necesario reconocer que el subsidio de gasolinas para uso individual es muy regresivo, a pesar de lo impopular que es el tema en la izquierda mexicana.
 - Se afirmó que es apremiante darle autonomía de gestión y presupuestaria a PEMEX y se comparó el contraste en el ránking mundial de las subsidiarias de PEMEX, PEMEX Exploración y Producción (PEP) y petroquímica, como ejemplo de las disfuncionalidades a corregir.
 - Se recalcó la necesidad de reintegrar a PEMEX en una sola empresa e incrementar su capacidad de ejecución y aprovechar más el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP) y otros desarrollos e investigaciones.
- Un tercer participante dijo que los problemas de PEMEX derivan de que está de atado de manos e involucrado en demasiadas cosas:
 - Se mencionó que en otros países una empresa como PEMEX se maneja distinto.
 - Se dijo que se quisiera ver inversión en la manufactura, como en refinerías.
 - Se puso como ejemplo a Singapur, donde superando su carácter insular, puso un complejo petroquímico sin tener la tierra idónea donde hacerlo.
 - Se comentó que dialogar con PEMEX “...es como hablar con un tren, es difícil identificar quién es responsable de un tema”.
 - Se advirtió que, en aguas profundas, PEMEX tiene 200 personas capacitadas para el *offshore*, lo cual es muy poco.
 - Se pronunció porque PEMEX tenga un modelo propio, no se trata de seguir al brasileño, ya que son empresas distintas. En todo caso, el tema es estu-

diar modelos, —donde se sugirió no ignorar a Asia—, pero se debe crear el propio.

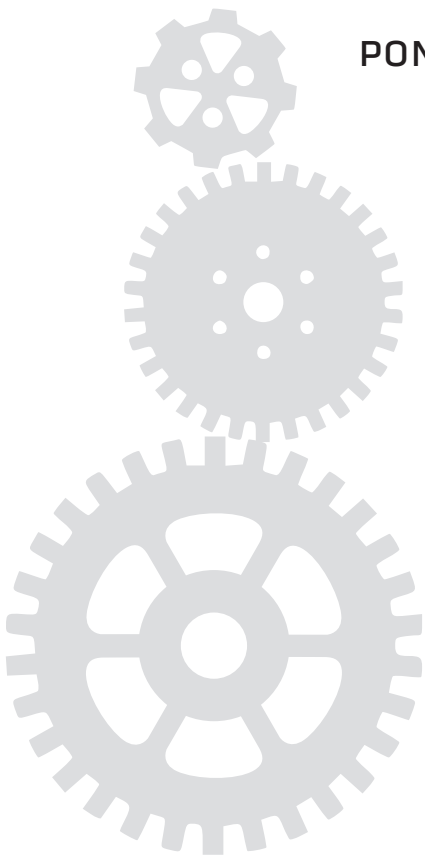
- Otro panelista tomó la palabra y dijo que su sueño es ver un PEMEX moderno que funcione de manera más pragmática:
 - Que colabore con empresas del extranjero sin perder su historia y tradición.
 - Se dijo que se acababa de terminar un reporte sobre PEMEX, el cual incluyó entrevistas a personal del sector, y su primera conclusión es que hay el potencial de algo muy grande.
 - Sin embargo, se comentó que los problemas también son muy grandes y se puso como ejemplo al sector del gas natural.
 - Se mencionó que al hablar con Carlos Morales de PEP-PEMEX, se reconoció el potencial del gas, en particular con Shell Gas.
 - Se consideró que con los contratos incentivados se apuesta al costo y servicio, y a dar una solución a largo plazo.
 - Se manifestó con respecto a los recursos humanos de PEMEX, que el tema preocupante es su envejecimiento.
 - Finalmente, se reiteró que para algunos Petrobras (Petróleo Brasileiro S.A.) es un caso a seguir y para otros no y se planteó de nuevo el tema a la mesa, de si vale la pena incorporar el modelo de esta empresa.

- Un nuevo panelista, en su intervención, estableció como premisa el hecho de que a PEMEX ya lo alcanzó el futuro y señaló tres ejes de su afirmación:
 - El papel fiscal perverso, insostenible y antinatural de PEMEX, un tema agotado en proceso irrenunciable de ser modificado por la inaplazable reforma hacendaria.
 - La circunstancia de que la vida de PEMEX, por los próximos 30 a 50 años, depende de que se puedan explotar sus reservas petroleras en aguas profundas, asunto para lo cual no está preparado y lograrlo implica realizar una seria transformación interna, donde lo más recomendable sería hacer un PEMEX tradicional y otro moderno, para mantener al primero hasta su extinción natural, mientras el segundo, diseñado y gestionado bajo nuevas bases, se fortalece cada vez más.
 - Se dijo que pedirle al PEMEX actual atacar el tema de aguas profundas, era como tratar de convertir al aeropuerto de la Ciudad de México en Cabo Cañaveral y se recordó que un error en materia de explotación petrolera en aguas someras es costosísimo para una empresa, pero un error en aguas profundas, significa su quiebra.

- Se mencionó que hasta ahora PEMEX en el mar ha vivido de la generosidad de Cantarell, perdido, sería otro juego para el que PEMEX no estaría preparado como la empresa que es hoy.
 - En cuanto a la geopolítica, se planteó que México ya no pudo seguir deteniendo el tema de la explotación de yacimientos transfronterizos y, en general, todo el tema del Hoyo de la Dona, cercano a las reservas de aguas profundas, como no lo podrá hacer ante los embates cada vez mayores para crear un acuerdo energético de América del Norte, en el que México debe jugar un rol proactivo y no esperar pasivamente a que le impongan las condiciones del mismo. En ese proceso resulta estratégico contar con un PEMEX vigente y actuante a la altura de sus retos.
- Otro integrante de la mesa, tomó la palabra para hablar, —a decir de él—, en calidad de ciudadano, de la necesidad de tener un PEMEX normativamente moderno, con capacidad para contratar y permitir una participación de los empresarios mexicanos del ramo más amplia y no sólo de un pequeño grupo de intereses oligopólicos cerrados. Desde su punto de vista, para PEMEX es mejor contratar que hacer, para ser más eficiente y al hacer mejor uso de los recursos, orientar los excedentes al desarrollo de fuentes alternativas de energía.
 - Un nuevo panelista trajo a la mesa lo que denominó el falso dilema de que para modernizarse, PEMEX tiene que abrirse a aceptar capital privado. Por el contrario, “...este falso dilema le ha costado a PEMEX una excesiva politización que entrampa a la empresa”. Su propuesta fue:
 - El panorama actual de PEMEX es una catástrofe, hay reservas probadas y recursos prospectivos. Hace falta enfocar a PEMEX un proyecto nacional integral.
 - Se necesita un PEMEX desincorporado del Estado.
 - La definición de una política energética clara y con visión de las relaciones internacionales de México.
 - Se debe crear un organismo independiente de PEMEX para analizar las energías renovables.
 - Se debe realizar un programa de ahorro de energía destinado a educar a la población.
 - Un último integrante de la mesa pide que se ubique el caso de la energía de México no limitándose a PEMEX, sino que se incluya en la discusión a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y establece que las energías renovables no son un tema nuevo, y se remite a las opiniones de la International Energy Agency (IEA).

- También se mencionó a la *Energy Intelligence* como una fuente confiable de información del sector.
- Respecto a si hay petróleo para 100 años, se dijo que él solamente consideraba una realidad aquellas reservas probadas, que no son tantas.
- Se mencionaron los cinco proyectos de Rusia realizados en la época de Putin y se dijo que éstos van a cambiar el panorama del petróleo mundial.
- Solamente se reconoció la presencia del gas amargo, asociado al petróleo. No hay en cantidades suficientes y todavía se desperdicia bastante.
- Se recordó que en materia de energías limpias, existen dos tendencias en el mundo, tecnologías de bajo carbón (*low carbon*) y el gas de esquisto (*shale gas*).
- Se expuso que el CO₂ determina lo que se produce y las tecnologías empleadas.

PONENCIAS



EL FINANCIAMIENTO DE LA EVOLUCIÓN PARA GENERAR ENERGÍA LIMPIA

Gonzalo Martínez Corbalá



La tecnología del bajo carbón (*low carbon*) al año 2020 se vuelve de primer orden en importancia, considerando que en esta tecnología se cifran las mayores esperanzas para proporcionar la suficiente energía eléctrica limpia para el año 2050. Es, hoy por hoy, uno de los objetivos básicos del siglo XXI. Después de la tragedia de la planta nuclear de Chernobyl en la Unión Soviética en 1985, el pasado 2011 un tsunami destruyó la planta de Fukushima en Japón. Por este motivo, se adoptaron medidas extremas de seguridad hasta llegar a clausurar esta planta y, de manera sucesiva, las demás existentes en Japón, ocasionando un desequilibrio muy grave en el balance energético mundial, ya que este país es, de por sí, un importador neto de combustibles fósiles.

Inversiones en la energía de bajo carbón en 2020

Tanto Japón como Rusia han firmado acuerdos, que no se han hecho públicos todavía, para recibir petróleo de la isla de Sakhalin, en donde se desarrollaron cinco proyectos exitosos para producir tanto petróleo como gas y abastecer la demanda de oriente con derivaciones de la línea troncal, que pudiera ser construida con relativa facilidad entre el extremo sur oriente de Sakhalin hasta la punta norte de Japón, entre los que media un corta distancia poco más de 100 kilómetros.

Estos proyectos que se estima estarán pronto ya en producción plena, si no es que ya lo están, serán de gran trascendencia sobre todo para el Medio Oriente, región que tradicionalmente ha sido el abastecedor único de combustibles para el lejano oriente, a precios injustificadamente altos en relación con los que rigen en el mercado internacional. Todo esto describe la situación determinada exclusivamente por factores de orden geográfico y de mercado.

A continuación se analizará el desarrollo de nuevas tecnológicas, como es precisamente la del bajo carbón. Este fenómeno surge como consecuencia del convencimiento que se ha extendido de manera progresiva a partir de la junta cumbre de Copenhague y las demás que se

han celebrado en Cancún, México; la COP 16 (16ª. Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático) en Sudáfrica y la que habrá de celebrarse en Río de Janeiro en junio, que sería la COP 18. En ellas, la preocupación de los países participantes se ha centrado en qué genera o acentúa el cambio climático y la contaminación atmosférica, según el caso, lo que ha llevado a los países participantes desde Copenhague a establecer metas comunes compartidas por la OCDE y el G-20, grupo en el cual participa México, por cierto. Normalmente los países participantes en estas cumbres se dividen en países miembros de la OCDE-Europa, la OCDE en general y los países no OCDE; estos últimos tienen gran importancia, pues hay entre ellos se encuentran la India, China y Rusia y que se les ha considerado para los años de 2035 y 2050, y que de una manera muy importante habrán de definir el futuro del mercado de los energéticos.

Ahora se trata de obtener combustibles a partir de fuentes de energía renovables y no contaminantes. Es por esto que las inversiones en las tecnologías del bajo carbón hacia el año 2020, y en los estudios de prospectiva más serios, consideran a los años 2035 y 2050 como metas a las que se aspira llegar por lo menos en el escenario de nuevas políticas a las metas establecidas hasta ahora de 450 ppm y 2DS (bajar 2°C el efecto invernadero). La próxima cumbre en Río de Janeiro será de importancia vital en este aspecto, debido a las circunstancias político-económicas que se dan ahora en todo el mundo.

En lo que respecta a la inversión hacia el año 2020 en la tecnología de la energía del bajo carbón, se estima que en la siguiente década se requerirán \$24 trillones de dólares (un trillón de dólares corresponde a un millón de millones de pesos mexicanos), que serán necesarios para ser invertidos en energía, transporte, construcción y sectores industriales. Las inversiones en el sector transporte representan la mayor participación explicando 34% de las inversiones totales y globalmente excederán los \$8 trillones de dólares en la siguiente década.

Durante este periodo se estima que habrá 1.7 mil millones de vehículos nuevos a nivel global. La inversión en construcción para el 2020 alcanzará más de \$6 trillones de dólares, de los cuales se necesitará solo la mitad en las regiones de la OCDE, con una inversión importante en reformas retrospectivas a edificios ya existentes y mejoras en la eficiencia de la energía de los sistemas y sus complementos y otros equipos, así como la calefacción el enfriamiento y la ventilación.

Las inversiones en el sector de potencia se estiman en \$6.4 trillones de dólares abajo del 2DS, en donde China habrá de contar con casi 30% de la inversión, lo cual equivale a la inversión de los Estados Unidos y de Europa. Se espera que el crecimiento económico de China permanezca fuerte a lo largo de toda la siguiente década, resultando en una inversión necesaria incrementada a través de todos los sectores, pero sobre todo en los sectores de energía y transporte, para cubrir la demanda creciente de electricidad.

En las regiones de países miembros de la OCDE, las inversiones serán mayores en la construcción y el transporte, las cuales en combinación suben hasta 65% y así como a 70% de la inversión total en la próxima década.

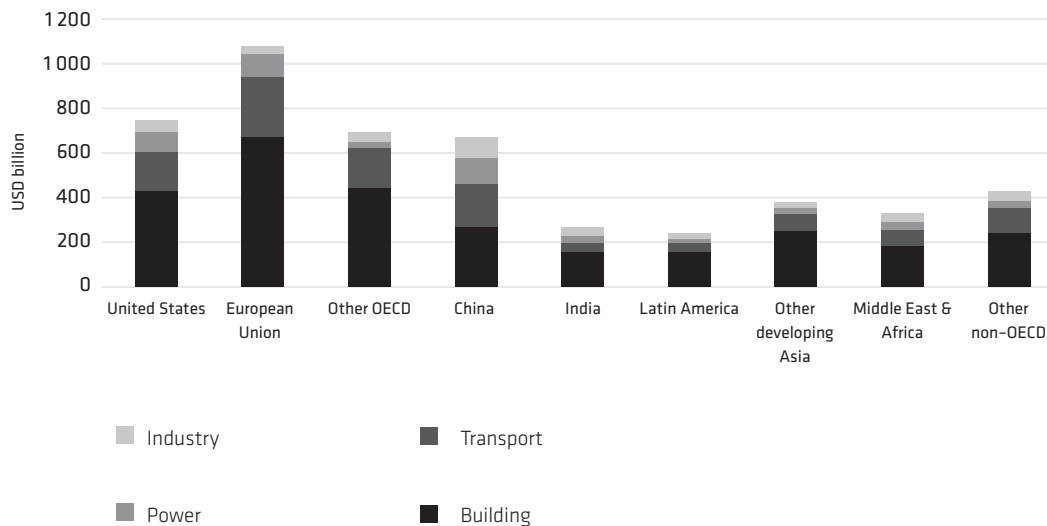
Comparada con los requerimientos de inversión para la siguiente década bajo el 6DS (bajar 6°C el efecto invernadero) de \$19 trillones de dólares, se proyecta que la inversión total adicional para alcanzar el escenario de 2DS será de \$5 trillones de dólares, que equivalen a 25% más sobre la inversión necesaria para el 6DS. Los países miembros representan más de la mitad (\$2.5 trillones de dólares) de estas inversiones totales. La Unión Europea posee la participación más grande que cualquier otra región, con 25% por encima de las inversiones necesarias en el escenario de 6° C de los países miembros que representa más de la mitad (\$2.5 trillones de dólares).

Tabla. Necesidades de inversión total en el escenario de 2° C de 2010 hasta 2020

USD billion	Power	Transport	Buildings	Industry	Total
United States	850	1 300	900	250	3 300
European Union	950	1 800	1 300	250	4 300
Other OECD	650	1 150	900	250	3 000
China	1 800	1 450	900	850	5 000
India	500	300	300	300	1 450
Latin America	300	350	300	200	1 100
Other developing Asia	250	600	450	300	1 600
Middle East and Africa	450	550	400	500	1 900
Other non-OECD	600	650	700	250	2 200
Total	6 350	8 100	6 100	3 100	23 700

El sector de construcción requiere la participación más grande de inversiones necesarias en el 2DS, comparado con el de 6DS para toda la década próxima, representando más de la mitad de los \$2.9 trillones de dólares globalmente. En una base regional, la construcción representa por mucho la mayor participación en la inversión adicional de la necesidad de todos los países, contabilizando 70%. Las inversiones tempranas en las opciones de construcción con la tecnología de bajo carbón son críticas para adquirir la participación más alta de eficiencia energética definida en el 2DS. Las demoras en la aplicación de estas inversiones resultarían en inversiones adicionales para la nueva capacidad de generación de energía, así como conducirían a mayores costos de combustibles, en construcciones y en el número de personas sin acceso a una energía confiable y en la posibilidad de adquirirla.

Gráfica. Inversiones adicionales acumuladas en el 2DS comparadas con la correspondiente a 6DS entre 2010 y 2020



Punto clave: Las inversiones adicionales en construcción dominan en todos los países contando con 40% (China) a 70% en Asia en desarrollo.

Note: United States and Canada LDVs include light-commercial vehicles, SUVs, and passenger vehicles.

Source: Enacted and Proposed targets: GFEI, 2011; IEA analysis and data

La importancia de aplicar medidas de eficiencia energética para toda la década siguiente no puede ser sobrestimada. En muchos casos, estas opciones tienen periodos remunerativos breves, con abatimiento de costos bajos o negativos. Para los nuevos edificios, debe haber reglamentos de construcción obligatorios, con requerimientos mínimos para los edificios o construcciones que no consuman energía para ser hechos. En el caso de edificios ya existentes, los gobiernos deberán aplicar tasas de renovaciones anuales y, cada vez que haya algún requerimiento de energía para renovaciones posteriores, los requerimientos de energía deben basarse en un análisis del costo del ciclo de vida. También existe la necesidad de reforzar los códigos y los requerimientos de energía al momento del diseño, la etapa de construcción y operación del edificio, así como penalizaciones rígidas en caso de no cumplir, lo cual deben definir y aplicar los respectivos gobiernos. Deben buscarse nuevos mecanismos de financiamiento.

La naturaleza diversa y el gran número de transacciones individuales en el sector construcción, significan que los costos de transacción relacionados con la inversión en proyectos

individuales de eficiencia energética en edificios pueden ser prohibitivos. Un mecanismo para reforzar las transacciones individuales en un portafolio de proyectos de eficiencia energética, puede ayudar a superar esta barrera y los gobiernos pueden facilitar los trámites de manera muy importante.

Beneficios del sector de energía de bajo carbón

Las inversiones nacionales necesarias para transitar hacia un sector de bajo carbón serán importantes, no solamente en términos de un daño, sino también se beneficiará la seguridad global energética, como la reducción de dependencia en los combustibles fósiles. Las mejoras en la eficiencia energética reducirán la tasa de crecimiento del consumo de energía. La cantidad gastada en adquirir combustibles declinará fuertemente al cambiar de los combustibles fósiles hacia energía renovable. En el caso de los países que importan petróleo y gas, esto mejorará los balances actuales y permitirá formar considerables reservas fuera de la región, para otros recursos. Además, la transición del sector de energía de bajo carbón también traerá beneficios a la salud y al empleo.

Ahorros de combustible

La remoción de la energía tradicional con base en tecnología de combustibles fósiles resultará en ahorros de combustibles importantes con reducciones en la compra de petróleo, gas y carbono; además se ahorrarán \$0.2 trillones de dólares, que pueden destinarse a compras adicionales de biomasa para un ahorro neto de combustibles de \$3.8 trillones de dólares entre 2010 y 2020. En términos de energía, esto representa 10,600 Mtep (millones de toneladas de equivalente en petróleo) de reducción en compras de combustible hasta 2020.

A largo plazo, los ahorros de combustibles más altos superarán de manera importante a los requerimientos de inversión adicional para el 2DS. Un reto importante será cambiar los patrones de inversión, hacia tecnologías de más alto capital-intensivo con más bajos ingresos, en la construcción de edificios y en el sector transporte. Los consumidores individuales a menudo no valoran adecuadamente los beneficios de los costos reducidos de combustibles en el futuro y se enfocan más en los costos iniciales.

Gráfica. Inversiones adicionales y ahorros de combustible en el 2DS comparados con el 6DS de 2010 a 2020



Punto clave: Los ahorros de combustible superan por mucho la inversión de los costos adicionales para iniciar una descarbonización del sector de energéticos. Nota: Información tomada de la IEA (International Energy Agency).

LA CULTURA Y LA GLOBALIZACIÓN

Eduardo Andrade Iturribarria



La prospección del tema de la energía en cualquier parte del mundo tiene características semejantes: requiere tomar decisiones presentes para horizontes de planeación muy largos. Inherente está la incertidumbre en predecir el futuro, pero de manera simultánea está el requisito de garantizar el suministro energético confiable y bajo las condiciones de menor precio posible.

El caso mexicano vuelve la discusión algo apasionante, no sólo existe el dilema del suministro confiable, sino que por condiciones históricas se involucran condiciones filosóficas y políticas que, a veces, inducen una restricción más al proceso de aseguramiento del suministro energético.

Cabe decir que el proceso de planeación del suministro energético en México es muy profesional. Su centralización permite identificar responsables, mecanismos y procedimientos específicos que contribuyen a que, en realidad, el desabasto de electricidad o combustibles en términos reales no existan.

Se omite la discusión sobre la insuficiencia presupuestaria de las empresas del sector, porque ésta no tiene que ver con el proceso de planeación, sino con la operación misma o con políticas públicas alrededor de la forma de definir precios y tarifas.

El marco legal, durante mucho tiempo, propició la ortodoxia absoluta en las soluciones técnicas que las paraestatales utilizaron para cumplir con el mandato legal de suministro. Como tal, las soluciones fueron siempre grandes presas, grandes termoelectricas, grandes centros de procesamiento de hidrocarburos. No deja de extrañar, sin embargo, que no se haya aprovechado el proceso centralizado de planeación para incidir en que hubiera un mayor desarrollo de la energía nuclear.

La política energética del siguiente gobierno tendrá necesariamente que componerse de un factor inercial, que contribuirá a que las condiciones de suministro presentes, en su confiabilidad, precio y sustentabilidad económica y ambiental. Pero para que la energía satisfaga las necesidades de una nueva generación, tendrá que responder a factores distintos, en algunos casos, a los que la ortodoxia ha conducido.

Se centrará la atención en una propuesta por fuera de lo que se considera la omisión más obvia en política energética de los últimos 20 años: el abandono del programa nuclear mexicano. Y, por tanto, se hará una reflexión sobre uno de los objetivos conceptuales que tuvieron, en su momento, la expropiación petrolera y la nacionalización eléctrica: y uno más sobre el federalismo.

Parte de los objetivos de la estatización de la energía —concepto con el que se pretende incluir la expropiación, la nacionalización y, en general, la centralización— era garantizar el suministro de energía a todo el territorio nacional. Desde cierta perspectiva, este objetivo se ha alcanzado, dado que, salvo por comunidades remotas, es común y siempre esperable que en cualquier sitio haya suministro eléctrico y gasolina disponible.

Mas, la energía para una nueva generación requeriría que se definieran algunos de los parámetros vigentes: 1) cuáles son las energías de esta nueva generación y 2) cómo honrar plenamente el pacto federal.

Históricamente los productos que representan la energía han sido la electricidad, la gasolina y el diesel para el transporte; el gas natural, el carbón y el combustóleo como insumos para la producción industrial; y en muchas partes del país, el gas licuado de petróleo para el uso residencial y comercial. En comunidades rurales, además es común el uso de la leña.

El empleo de las distintas formas de energía depende de que puedan ser transportadas al sitio o de su disponibilidad local. Sin embargo, no todas ellas guardan características que apoyen la sustentabilidad ambiental. Sobre todo el carbón, el combustóleo y la leña son muy contaminantes. La gasolina, el diesel y el gas licuado de petróleo son de amplia disponibilidad y no son amigables con el ambiente, pero atenuables con mejores prácticas en su uso y políticas públicas asertivas.

El gas natural es un caso particular porque su transporte es más complejo y las zonas de producción del país están concentradas en la zona del Golfo de México. Cabe decir, que de todos los energéticos ya mencionados, es el menos contaminante.

El efecto ambiental de la electricidad depende del mecanismo que se utilice para generarla y no del uso que se le dé. Así es que, si se le produce con combustóleo o carbón es muy contaminante, o tienen que hacerse inversiones muy costosas para reducir sus efectos nocivos, y si se genera con gas natural es mucho menos contaminante.

Desde luego que la electricidad proveniente de fuentes renovables como el viento, el sol o el agua no produce contaminación alguna. Mientras que otras fuentes renovables, como el bagazo de caña, la pedacería de residuos forestales o la incineración de basura sí producen efectos contaminantes. Pero pueden tener efectos locales positivos económicos o a la salud.

Como se les quiera medir, las energías renovables, junto con el gas natural, tienen un efecto positivo para la sociedad. Y, por tanto, debe considerárseles como parte de la energía para una nueva generación.

Siendo así, debería ser razón de una nueva evaluación de los motivos para la estatización de la energía, de forma en que la producción de energías renovables fuera objetivo fundamental desde cada estado del país, haciendo caso a la vocación de cada uno de ellos: el viento en

Oaxaca o Baja California, las minihidroeléctricas en Chiapas o Veracruz o los desperdicios de las cuencas lecheras en Coahuila o Durango. Sería fundamental que se impulsaran proyectos de carácter social, municipal o estatal como forma de ciudadanización de la producción de la energía.

Adicionalmente, habría que hacer llegar el gas natural a todos los estados del país. Hoy por hoy, Oaxaca, Nayarit y Baja California Sur no tienen acceso alguno, ni siquiera próximo al gas natural; y otros como Quintana Roo, Chiapas y Guerrero solamente lo tienen en las fronteras de sus estados vecinos. Coincidiría esto, casi de manera perfecta, con la lista de los estados con mayores índices de pobreza del país.

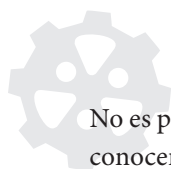
Principalmente por honrar el pacto federal, pero también por razones técnicas o económicas como la amabilidad al medio ambiente, su precio relativo al de otros combustibles, para promover la industrialización de los estados y para incentivar la competitividad relativa de cada uno de ellos, sería fundamental que se garantizaran proyectos de acceso suficiente a todos y cada uno de ellos.

Si bien el análisis económico puntual podría no soportar la rentabilidad de todos ellos, es importante para el desarrollo integral del país, que por factores suaves y razones de Estado el posible sobrecosto de proporcionar mínimos de desarrollo económico a todos los estados fuera repartido federalmente. Y que todos los estados, en algún punto de su territorio, tengan acceso real al gas natural.

Justamente, el candidato ganador deberá enfocarse en aspectos como reponer las reservas petroleras, resolver la insuficiencia presupuestal de la Comisión Federal de Electricidad, debida a la asimilación de la extinta Luz y Fuerza del Centro o cumplir con el programa de implementación de energías renovables a gran escala a la que lo obliga la ley. Pero, para marcar una diferencia en la que la energía incentive el desarrollo de nuevas zonas de prosperidad económica e incorpore activamente a actores económicos, que estarían omitiendo posibilidades para captar parte de la renta económica de sus actividades por desconocimiento o falta de información, también se debería prestar atención a lo que se considera son estas reflexiones sobre la energía para una nueva generación.

PEMEX: UN FALSO DILEMA

José Eduardo Beltrán Hernández



No es posible entender la situación que vive actualmente la industria petrolera de México, sin conocer su evolución y desarrollo.

Hasta la fecha, se pueden registrar tres etapas bien definidas en dicha evolución:

- La primera es la de las compañías extranjeras que operaron como enclaves entre 1886 y 1938. Durante aquel tiempo, todo lo que la industria requería venía del exterior, incluido el personal de gerencia, los ingenieros y los cuadros de soporte. Lo único que se usaba de México era su petróleo y la mano de obra. Durante esta etapa, México como país, no obtuvo casi ningún beneficio.
- La segunda etapa va de 1938 a 1982. Es la etapa nacionalista, durante la cual se consolidó la industria petrolera, siendo administrada y operada exclusivamente por mexicanos. La tecnología era diseñada y desarrollada en el país. Se formó y capacitó a un número importante de ingenieros en las distintas ramas que la industria requería. Se construyó en las áreas de refinación, petroquímica y procesamiento de gas, una gran infraestructura. Durante esta etapa, PEMEX se convirtió en palanca el desarrollo nacional e hizo posible que México creciera durante más de dos décadas, a tasas promedio cercanas a 7% anual.
- La tercera etapa es conocida como la neoliberal y va de 1982 hasta la fecha. Ha representado una verdadera catástrofe para PEMEX y para México en todos los aspectos: tecnológicos, operativos, económicos y financieros; a los que habría que agregar la corrupción y el desmantelamiento. Se inició con la llegada al poder, de una generación de tecnócratas egresados de universidades norteamericanas. En ese momento se hizo realidad la predicción que en 1924 había hecho el entonces secretario de estado Richard Laising, quien escribió lo siguiente:

México es un país extraordinario, fácil de dominar, porque basta controlar a un solo hombre: el presidente de la República. Tenemos que abandonar

la idea de poner en la presidencia de México a un ciudadano americano, ya que esto llevaría otra vez a la guerra. La solución necesita más tiempo: debemos abrir a los jóvenes mexicanos ambiciosos las puertas de nuestras universidades y hacer el esfuerzo de educarlos en el modo de vida americano, en nuestros valores y en el respeto al liderazgo de Estados Unidos. Con el tiempo, esos jóvenes llegarán a ocupar cargos importantes y finalmente se adueñarán de la presidencia de la República. Entonces, sin necesidad de que Estados Unidos gaste un centavo o dispare un tiro, harán lo que queremos. Y lo harán mejor y más radicalmente que nosotros.

Y efectivamente, lo lograron y les cumplieron.

Ahora se pretende llevar a PEMEX a una etapa, que en realidad es un retroceso a la primera. Es decir, entregar nuevamente el petróleo a las grandes empresas transnacionales, mediante los llamados contratos de desempeño o incentivados.

Los argumentos de carácter técnico con los que se quiere justificar este intento de privatización, caen por su propio peso: Las cifras en el diagnóstico de PEMEX presentado en 2008 dejan claro que a partir de 2004 se inició una acentuada declinación en el conjunto de los yacimientos mexicanos. Pero no explican por qué.

Las causas son de distinta naturaleza y se intentará resumirlas lo más posible: Resulta inconcebible que teniendo yacimientos productivos tan importantes, éstos han declinado su producción en tiempos verdaderamente cortos. El ejemplo más palpable es de Cantarell, uno de los más grandes del mundo. En tan solo siete años fue llevado a su punto de declinación en 2004. Originalmente, el proyecto estaba previsto para mantenerse por un periodo más prolongado.

Pero Canterell no es el único, casi todos los yacimientos de la zona sur y marítima, han corrido la misma suerte. ¿Era posible evitar esto? Desde luego. En un libro que el autor escribió en 1985, hizo notar lo siguiente:

Al analizar y graficar la producción de 0971 a 1983 se observa que: los campos que llegaron a su producción máxima antes de 1975, Cinco Presidentes y Sitio Grande, registraron una declinación de producción lenta entre 8% y 11% acumulativo por año. En cambio, en los campos que alcanzaron su producción máxima en años posteriores, como Oxiacaque, Cunduacán, Cactus y Río Nuevo, la producción disminuyó más rápidamente, a una tasa anual acumulativa de entre 28% y 55%”.

El día de hoy la pregunta es: ¿si esta situación ya era previsible en 1985, por qué no se hizo algo para evitarla?

Tampoco se aplicaron métodos de recuperación secundaria y mejorada, que podrían haber disminuido la declinación y prolongar la vida productiva de los yacimientos.

Se puede concluir que, la declinación de la producción pudo haberse evitado. Esto no se hizo. Al contrario, se incrementó la plataforma de exportación considerablemente, sobre todo a partir de 2002.

Aguas profundas

Uno de los argumentos que con mayor insistencia se esgrimen para justificar la necesidad de asociación para entrar en aguas profundas, es que, las reservas están a punto de agotarse. Esto es falso.

Las reservas se determinan cuando se han perforado pozos de exploración. Se clasifican en 3P: probadas, probables y posibles. Ahora, se habla también de recursos prospectivos y potenciales.

Según el diagnóstico de PEMEX, el volumen de reservas 3P de México, se estimaba en 2008 en 44.52 miles de millones de barriles de petróleo crudo equivalente (MMBPCE). De ellas, 14.7 eran probadas, 15.1 probables y 14.6 posibles.

Las reservas probadas, sufrieron una pronunciada caída, durante el periodo que va de 2003 a 2007. O sea, durante los últimos cuatro años de Fox y el primero de Calderón. En 2002, las reservas probadas eran del orden de 20.1 MMBPCE, mismo que al ritmo de producción alcanzaban para 13 años. En 2007, dichas reservas disminuyeron a 14.7 MMBPCE; lo que representa un desplome de 5.4 MMBPCE. Esto quiere decir que, en tan solo cuatro años, se esfumó 27% de las reservas probadas. Estas cifras espeluznantes, ponen de manifiesto la voracidad y la irracionalidad con que se ha manejado PEMEX durante las administraciones recientes.

Las reservas totales con que se cuenta actualmente, son como se mencionó, del orden de 44.5 MMBPCE, mismas que al ritmo de producción actual, nos durarían para 27.8 años. Lo cual no es poca cosa.

Por otro lado, el recurso prospectivo o potencial que PEMEX estima es de 53.8 MMBPCE, de los cuales 29.5 corresponden a aguas profundas y el resto: 24.3 se ubican en tierra y en aguas someras. Si estos recursos potenciales, se agregan a los 44.5 del conjunto de reservas 3P, se tiene un total de 68 MMBPCE, mismos que al ritmo de producción actual, alcanzarían para 43 años. Esto, sin entrar en aguas profundas.

Entonces, si como se ha visto, se tiene suficiente petróleo en tierra y aguas someras, y además se sabe cómo extraerlo: ¿No sería más conveniente concentrar estos esfuerzos y recursos en hacerlo, mientras al mismo tiempo, se prepara técnicamente para, sin necesidad de abrir PEMEX a empresas transnacionales y compartir una parte importante de la renta petrolera, se haga por sí mismos? El autor piensa que es esto lo que conviene.

Véase ahora, cuáles son los argumentos del gobierno para no hacerlo: Se dice que la posibilidad de encontrar yacimientos de fácil acceso, baja complejidad técnica y magnitud relevante, está prácticamente agotada en México y en el mundo. Por tanto, es necesario entrar cuanto antes al trabajo de las aguas profundas.

Y la pregunta es: ¿Acaso, esas dificultades no son aplicables también para aguas profundas? Desde luego que sí; y además, en una proporción más alta que para las perforaciones en tierra y aguas someras. Entonces, si en aguas profundas es más difícil, riesgoso e implica mayores costos, ¿por qué hay que empezar ahí de inmediato?

La respuesta es que solo entrando cuanto antes en aguas profundas, se podrá evitar tener un déficit en la producción de 400 mil barriles diarios para el año 2018. Esto también es falso; pues como se ha visto, si se concentran los esfuerzos en extraer las reservas probables y posibles con que se cuenta, será posible mantener el ritmo de producción por 27.8 años.

Carencia de tecnología y falta de preparación y experiencia

Se dice insistentemente que PEMEX no está preparado, ni cuenta con la tecnología que se requiere para trabajar en aguas profundas. Estas son verdades a medias, que se presentan como si fueran argumentos contundentes.

En primer lugar, no hay ninguna empresa en el mundo que tenga por sí misma, toda la tecnología que se requiere. Ésta es variable y se arma según las características de los yacimientos y, a veces incluso, de cada pozo. Existen más de 300 empresas que se dedican a la perforación, fabricación de equipos y a proveer servicios en aguas profundas. No solo lo hacen las grandes transnacionales. La forma en que ellas operan, es subcontratando a su vez, a la gran mayoría de las empresas especializadas. Además, la tecnología se encuentra disponible y, a la venta, para quien la quiera comprar.

Por otra parte, si se asignan recursos suficientes al Instituto Mexicano del Petróleo (IMP) y se hacen convenios de desarrollo tecnológico para aguas profundas en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Instituto Politécnico Nacional (IPN), en un tiempo razonable, se podrán lograr avances en este sentido.

Así mismo, si se implementan programas emergentes para formar ingenieros y especialistas, no solo en la UNAM y el IPN, sino también en las universidades de los estados productores. Antes de 2015, PEMEX podría estar extrayendo petróleo de aguas profundas, sin necesidad de recurrir a compañías extranjeras.

Finalmente, se presenta el argumento de la imposibilidad: se dice que, aún disponiendo de recursos financieros sin restricciones, la complejidad de los campos, los riesgos geológicos, las necesidades tecnológicas y la incipiente experiencia, impedirían a PEMEX realizar el trabajo en aguas profundas por sí mismo.

Esta declaración de incompetencia e incapacidad, resulta inaceptable.

Lo que se pretende hacer

El área clasificada como aguas profundas, abarca una superficie de 572 mil km² en el Golfo de México: un poco más de la cuarta parte del territorio nacional. ¿Saben qué se piensa hacer con ella?

Se abrirán licitaciones para subastar bloques de 5 mil km² cada uno, mismos que ya decidieron previamente a quién asignárselos. Una vez que “ganen” la licitación, las empresas to-

marán posesión y se encargarán de todo por un lapso de entre 15 y 20 años. El petróleo que se extraiga, se dividirá en porcentajes pagaderos en dólares, al precio que tenga el crudo en el mercado internacional.

Esto, que se denomina algunas veces con el nombre de contratos y otras como permisos, son en realidad concesiones de una porción del espacio nacional, para establecer ahí enclaves petroleros.

Es probable que, en la operación de estos nuevos enclaves en aguas mexicanas, PEMEX no pueda tener control directo sobre las actividades que realicen. Deberá atenerse a las cifras que le reporten las empresas. Con lo cual, se abrirán nuevos canales de corrupción, pues los responsables del control no estarían exentos de coludirse para reportar cantidades menores a las realmente extraídas, como ha sucedido en algunos países africanos, donde las empresas transnacionales operan con este método.

Este panorama es de verdadera catástrofe energética y representa un grave peligro, tanto para la seguridad nacional, como para la viabilidad del país, ya que se traducirá en fuertes presiones de carácter económico y social sobre el marco institucional existente.

Es necesario salir del falso dilema y plantear una nueva estrategia de reorganización para que PEMEX funcione otra vez en forma integrada como organismo descentralizado del estado y no como un corporativo privado en manos de empresas extranjeras. Esto implica una nueva política energética y modificar de manera tajante la visión privatizadora de los últimos cuatro gobiernos en donde insistentemente se ha planteado como única salida la necesidad de abrirlo a la inversión privada. Así mismo, se debe enfrentar desde ahora, el reto de una acelerada transición energética a fin de sustituir el uso de petróleo por fuentes alternas de energía renovable.

En este sentido, el camino más conveniente a seguir sería crear una comisión nacional para impulsar las energías renovables, así como un Instituto Nacional de Energía Renovable, complementado con una red nacional de centros de investigación de fuentes alternas y desarrollo sustentable. También es necesario implementar un programa de ahorro de energía para capacitar y concientizar a la población sobre el riesgo de una crisis energética.

Esto quiere decir que: Se requiere un nuevo paradigma que rompa el falso dilema y contenga una visión de largo plazo sobre el futuro energético de México.

HACIA ADELANTE

Fluvio César Ruíz Alarcón



Uno de los temas fundamentales para el futuro de la nación es, sin duda, el lugar que se le confiera al sector petrolero en el modelo de desarrollo. La arquitectura institucional del sector y su conjugación con la dinámica económica general determinan en buena medida, las características del régimen de acumulación mexicano. Por ello, resulta muy importante que en la próxima administración gubernamental se consideren medidas legislativas y de políticas públicas como las que se enumeran:

- Hacer de PEMEX uno de los ejes de una política industrial renovada. Entre otros elementos, ésta debe contemplar la ampliación, profundización y aceleración de la estrategia para el desarrollo de proveedores, contratistas y contenido nacional. Asimismo, se debe relanzar la petroquímica y cumplir cabalmente con la sección quinta de la Ley de PEMEX para impulsar la producción nacional de fertilizantes.
- Avanzar en el proceso de dotar a PEMEX de mayor autonomía presupuestal y de gestión, adaptando el régimen fiscal de PEMEX a condiciones de exploración y explotación más riesgosas, difíciles y costosas. En particular, modificar el límite máximo de inversiones, costos y gastos, que se han mantenido sin cambios desde 2007. También se debe resolver la problemática relativa al pasivo laboral a partir de la creación de un destino específico para tal fin, a partir de los excedentes petroleros.
- Establecer una política de precios y subsidios que beneficie a los consumidores, pero que asegure la viabilidad financiera de PEMEX. En este sentido, se considera necesario que los eventuales subsidios deben ser focalizados y establecidos en el presupuesto de egresos de la Federación.
- Integrar verticalmente la actual estructura administrativa de PEMEX, compuesta por organismos subsidiarios y filiales.
- Ampliar la capacidad de ejecución directa de PEMEX y mejorar la eficiencia y eficacia de sus procesos. Esto implica entre otros aspectos, atender de manera urgente el envejecimiento y la declinante tasa de reemplazo del personal altamente especia-

lizado que extingue la solvencia técnica y gerencial del organismo. Del aspecto tecnológico necesariamente vinculado a este punto, se abordará adelante en detalle.

- Establecer una política de extracción de hidrocarburos que mejore la seguridad energética de México en el mediano y largo plazo, y extienda el horizonte temporal del patrimonio geológico en beneficio de las futuras generaciones.
- Hacer de PEMEX uno de los ejes centrales en la lucha contra el cambio climático, a través de estrategias de desarrollo de energías renovables, ahorro de energía y desarrollo sustentable.
- Avanzar en la internacionalización de PEMEX para acelerar la incorporación de tecnologías, el desarrollo de experiencia y la capacitación de recursos humanos.
- Establecer una relación con el sindicato petrolero basada en la eficiencia, la productividad, la transparencia y la movilidad.
- Fortalecer el combate a la corrupción, establecer mecanismos adecuados de evaluación del desempeño y mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.
- Consolidar la coordinación con los órganos de seguridad e inteligencia nacionales para combatir el mercado ilícito de combustibles.

Hacia adelante en materia de investigación y desarrollo tecnológico

Se requiere establecer e institucionalizar una visión tecnológica de mediano y largo plazo en donde se identifiquen las grandes áreas estratégicas que PEMEX debe desarrollar; así como propiciar la creación de redes nacionales e internacionales con los centros de investigación nacional y el Instituto Mexicano del Petróleo, aprovechando los fondos de apoyo establecidos por la Ley. En este sentido se propone:

- Establecer una política tecnológica institucional que defina y regule con claridad la posición de la empresa respecto a este tema —impulsor, desarrollador o seguidor: en qué áreas tecnológicas específicas—.
- Institucionalizar prácticas de innovación como elementos que sustenten el desarrollo y la competitividad de la empresa, incorporando indicadores de desempeño que permitan garantizar el avance en el abatimiento del rezago tecnológico. Esto hace necesario el establecimiento de una unidad administrativa central que atienda la función tecnológica institucional.
- Definir criterios precisos que regulen los contratos plurianuales, considerando en los mismos la incorporación de avances tecnológicos y cambios en los costos conforme a cambios en condiciones de mercado.
- Incorporación de procedimientos regulares y reconocidos respecto a la evaluación de tecnologías y monitoreo del estado del arte de las mismas.
- Diseñar mecanismos adecuados para que la propiedad intelectual, resultado de los

proyectos de investigación científica y tecnológica sea evaluada, y definida la estrategia para su protección, uso y aprovechamiento.

- Generar un cambio en la relación institucional con el IMP, a fin de que éste represente verdaderamente la opción de “brazo tecnológico”.
- Reflexionar sobre la conveniencia de establecer la Universidad de Petróleos Mexicanos y sus posibles modalidades.
- Desarrollar una estrategia de formación y aprovechamiento de cuadros técnicos especializados.

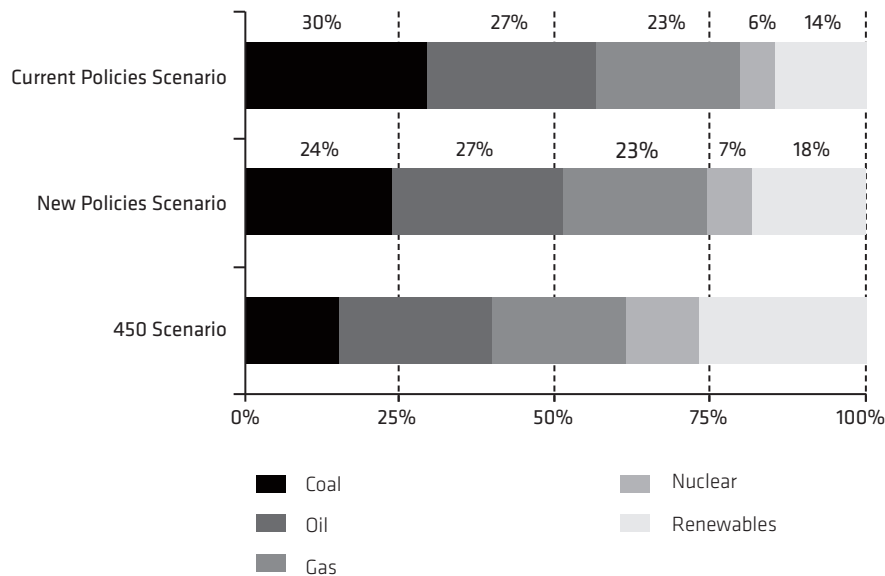
LA GASIFICACIÓN DE MÉXICO COMO UNA POLÍTICA DE TRANSICIÓN ENERGÉTICA

Edgar Rangel Germán



Las tendencias indican que el mundo seguirá dependiendo fuertemente de los hidrocarburos durante los próximos años. Aun y cuando se debe incrementar la producción de energía mediante fuentes renovables, no se prevé que en el futuro cercano se pueda prescindir de los recursos fósiles para abastecer la creciente demanda.

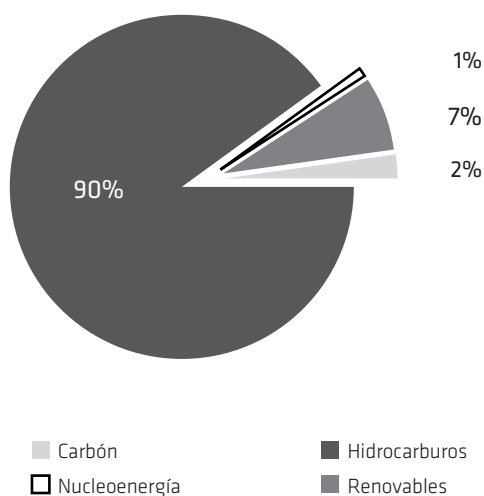
Gráfica. Participación por fuentes de energía en la demanda primaria mundial por escenario al 2035



Fuente: Agencia Internacional de Energía (AIE) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). World Energy Outlook 2011.

En México, el crudo y gas natural han tenido un papel fundamental como fuente de energía. Al 2010 la canasta energética de México fue determinada por los hidrocarburos y se prevé que los recursos fósiles sigan teniendo una participación predominante por muchos años más.

Gráfica. Producción de energía primaria en México 2010



Fuente: Secretaría de Energía, Sistema de Información Energética.

Si bien la fuerte dependencia de los recursos fósiles debe motivar el desarrollo de fuentes limpias y sustentables, no se debería renunciar al aprovechamiento de los vastos recursos que tiene disponibles México, más aún cuando las transiciones energéticas requieren periodos muy largos y la participación de todos los combustibles disponibles.

Plantearse metas de largo plazo, como la sustitución de fuentes no renovables por renovables, implica la identificación de políticas de mediano plazo, como la transición en sí misma.

La elección de una correcta política de transición podría derivarse del análisis de cuatro aspectos fundamentales: tecnología, herramientas económicas, estrategias y regulación.

Tecnología

La tecnología definirá el rumbo que deberá seguir nuestro país, al permitirnos el acceso a fuentes de energía más remotas y complejas. Para efectos de transición, las tecnologías nos

deben permitir reducir el consumo, incrementar la eficiencia energética y emisiones de baja intensidad de carbono. Asimismo, debería adoptarse como práctica común la captura, el almacenamiento y la utilización de carbono (CCUS); los depósitos naturales y los métodos de recuperación mejorada de petróleo (*Enhanced Oil Recovery-EOR*) para conversión, puente al CCUS y almacenamiento. Finalmente, se debería incorporar las sinergias entre fuentes no renovables y renovables.

Herramientas económicas

La rentabilidad de los proyectos debería ser el factor determinante en la selección de opciones energéticas para enfocarse en aquellas que gocen de una mejor ventaja comparativa. Diversas herramientas deberían ser incorporadas en la evaluación de alternativas como el *Life-cycle analysis*, la determinación del costo total de la vida del proyecto —ejemplo: costo nivelado de generación en la vida del proyecto—, y la orden de mérito de los proyectos, entre otras. Es importante considerar los tiempos, métodos y costos de la transición, incluyendo en éstos los costos ambientales incurridos en su ejecución, su desmantelamiento o abandono y las externalidades asociadas a cada una.

Estrategias

Toda política de transición debería incluir las acciones y estrategias para llegar al escenario deseado, así como sus metas intermedias. Ellas deben tener claramente definido que se moverá el país en 20, 50 y 100 años, con base en su vocación energética, tendencias mundiales, restricciones ambientales, acceso a la tecnología y seguridad energética. Asimismo se deberá tener claridad en aspectos como la infraestructura, las prácticas económicas, la definición de escala-velocidad.

Regulación

La regulación debe reconocer los compromisos de mitigación, sustentabilidad, mientras que el diseño y ejecución de los proyectos deben observar un alto componente ambiental.

Después de revisar las premisas anteriores, todo indica que el gas natural sería el combustible que servirá de vehículo para llegar a la otra orilla.

Entre los combustibles fósiles, el gas natural presenta la intensidad más baja de carbono, emite menos dióxido de carbono por unidad de energía generada. Se quema limpiamente y de manera eficiente. A diferencia del petróleo crudo, el gas requiere generalmente un menor procesamiento para su uso final.

Por otra parte, el gas natural también tiene características favorables en cuanto a su producción: la alta compresibilidad y baja viscosidad del gas permite altas recuperaciones de los depósitos convencionales a un costo relativamente bajo. Inclusive en formaciones geológicamente difíciles como las lutitas, el gas natural se puede producir hoy en día de forma masiva.

Finalmente, los recursos prospectivos y reservas de gas en México nos garantizan muchos años de suficiencia energética, una entrada gradual a la era de los gases, lo que también concedería un tiempo razonable para desarrollar a gran escala las fuentes renovables e inclusive pensar en prepararse para la era del hidrógeno.

Una expansión en el uso del gas, lo que se denomina la “gasificación de México”, le ofrecería a México un medio privilegiado para la transición energética, masificando su uso en los sectores eléctrico e industrial, incrementar su uso en el sector transporte y relanzar la petroquímica y sus aplicaciones cuasi-infinitas.

MESA DE FEDERALISMO, DESARROLLO REGIONAL, METROPOLITANO Y COMARCAL

Coordinación José Luis Medina Aguiar

Participantes Manuel Barclay Galindo

Ramón Galindo Noriega

Adrián Gallardo

Relatoría Carlos Sergio Peláez de la Huerta



RELATORÍA

Carlos Sergio Peláez de la Huerta

CONTEXTO

El objetivo de esta mesa fue responder a estas preguntas: ¿cómo relanzar el federalismo mexicano de este siglo?, ¿qué hacer para evitar los males del centralismo y también los de la dispersión o la de las tendencias hacia la confederación?, ¿cómo hacer socialmente más eficaz la gestión pública metropolitana, municipal o comarcal?

EL DEBATE

- La problemática de esta mesa fue discutida desde cuatro enfoques principales:
 - La falta de planeación y visión de largo plazo sobre las directrices nacionales a seguir.
 - La problemática particular de las zonas metropolitanas, que por su complejidad, rebasa a los municipios, sobre todo en lo relacionado con la vivienda y el desarrollo urbano sustentable.
 - La particularidad de los problemas municipales urbanos y rurales.
 - La falta de espacios para la discusión y participación ciudadana en la resolución de los problemas de sus comunidades.
- Se mencionó que el primer aspecto a resolver implica hacer un alto en el camino para preguntarnos: ¿federalismo con qué objetivo o federalismo para qué?
Es decir, se requiere rebasar la discusión de federalismo contra centralismo, para plantear los objetivos básicos del primero en este siglo, con respecto a las directrices en los temas sustantivos que están pendientes en la agenda nacional.
- Se señaló que es el caso de por lo menos tres grandes tareas de importancia nacional, en las que todos los órdenes de gobierno han fracasado y que deben resolverse desde una perspectiva federalista bien delimitada:

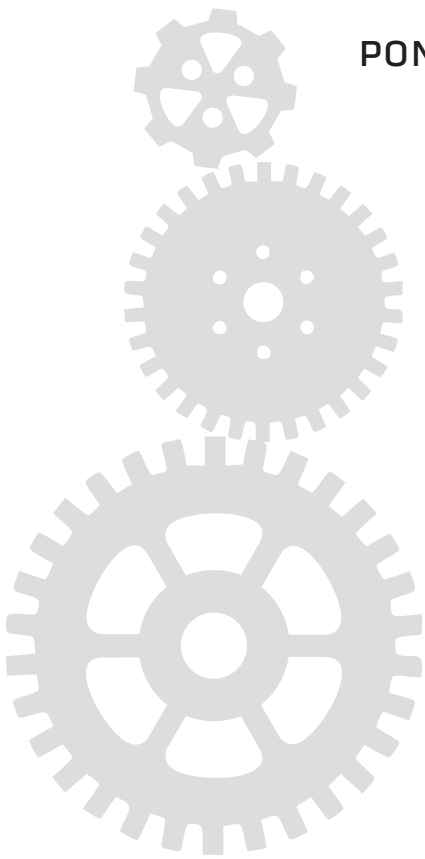
- Educación.
 - Salud.
 - Infraestructura.
-
- Con respecto a la educación, la mesa estuvo de acuerdo en que la calidad y los resultados dejan mucho que desear. Los jóvenes y los niños no salen bien preparados, no entienden lo que leen y no cuentan con el razonamiento matemático necesario para los retos tecnológicos de nuestro tiempo.
 - Se señaló que eso repercute directamente en la productividad económica de la población y en la competitividad del México.
 - En materia de salud, se expuso que no se tiene claro cuáles son los objetivos.
 - Se observó que existe una duplicidad de funciones entre hospitales estatales, institutos de salud y clínicas locales, lo cual genera un impresionante dispendio de recursos, mientras que en las zonas más alejadas de los centros de desarrollo urbano, se sigue careciendo de los servicios básicos.
 - En cuanto a la infraestructura, se dijo que se sabe bien que existen obras como puertos, aeropuertos y ferrocarriles totalmente ociosas, mientras que los proyectos más relevantes a nivel nacional, como un gran aeropuerto alterno para la Ciudad de México, o como el desarrollo de un puerto logístico competitivo al norte del país, continúan pendientes.
 - Sobre este último punto relativo a la infraestructura, se planteó que los problemas no son solamente al nivel de los grandes proyectos nacionales, sino también para dar respuesta a los problemas de carácter metropolitano.
 - En este sentido, se destacó como parte de la problemática analizada, la falta de planeación del desarrollo urbano a nivel regional.
 - Para ejemplificar este aspecto, se habló de “lo caóticas” que se han convertido las grandes metrópolis, los altos costos de transporte en las ciudades, la falta de espacio para el desarrollo social y cultural, la mala calidad de los servicios de agua potable y alcantarillado y de recolección de basura, entre otras cosas.
 - Se resaltó también la difícil coordinación intermunicipal o interautoridades locales, imprescindible para atender las necesidades de las metrópolis, sin contar con instrumentos adecuados de carácter jurídico, técnico, y muchas veces, político.
 - Además, debido a la gran heterogeneidad de los más de 2,430 municipios, una coordinación eficaz exige mecanismos heterogéneos también acordes o *ad hoc* a las necesidades de cada región.
 - Se concordó en que los proyectos de infraestructura no pueden ser comprendidos, y menos atendidos, exclusivamente respecto de los alcances de un solo municipio.
 - Por otro lado, se dijo que los desarrolladores privados de vivienda tardan, tan sólo en Veracruz, más de dos años en cumplir alrededor de 100 trámites para sacar a la venta las nuevas casas.

- Un último punto de la descripción de la problemática de desarrollo urbano metropolitano expuesta en la mesa, que se destacó, fue que de acuerdo con las últimas encuestas de percepción de la población, el ciudadano promedio considera que 75% de los problemas que le importan son responsabilidad directa del municipio, aunque en realidad sólo 10% de ellos corresponde a las facultades de las autoridades municipales para atenderlos y darles respuesta.
- En contraste, se señaló que mientras el Artículo 115 constitucional lista un catálogo de actividades, facultad de los municipios, donde se detalla de forma excesiva cuáles son los ámbitos de acción de todos los municipios de México, como son la administración de plazas y mercados, hasta el comercio de ganado, se pierde de vista lo evidente: que no todos los municipios son iguales. En el país coexisten municipios muy pobres, con otros muy ricos; los hay de todos los tamaños y con diferentes índices de población.
- También se mencionó que la normatividad que los rige es muy rígida y no permite que cada zona, de acuerdo con su diversidad, atienda sus problemas.
- En este mismo sentido, se puntualizó que cada comunidad, barrio o colonia tiene diferentes necesidades y el principal interesado en que se resuelvan es el ciudadano que ahí vive, sin embargo, no existen los espacios con facultades de decisión para que ahí se discutan los problemas de su comunidad, que bien pueden ser desde problemas sociales, de obligaciones y derechos, hasta temas más generales como el desarrollo económico de la localidad.
- En contraste, se resaltó que el ciudadano está acostumbrado a que el gobierno le resuelva todos sus problemas, a veces hasta los de tipo vecinal o familiar.
- En cuanto a la planeación nacional de largo plazo, se propuso que se rescate el modelo de “convención”, de tal forma que por lo menos en los tres rubros de educación, salud, e infraestructura, antes mencionados, se discutan y se estudien ampliamente en foros abiertos, de forma democrática y amplia, entre todos los actores de la sociedad, como son los académicos, las organizaciones no gubernamentales, los tres órdenes de gobierno, los medios de comunicación y los empresarios.
- El objetivo de estas convenciones sería obtener las directrices necesarias para actuar en estos temas sustantivos, aún pendientes de resolución satisfactoria.
- Respecto a esta propuesta, se destacó también la necesidad de realizar ya la propuesta segunda Convención Nacional Hacendaria (CNH) para redistribuir los ámbitos de ingreso, gasto, deuda y patrimonio.
- Se especificó que dichos foros no deben ser promovidos desde una visión centralista o de cualquier forma de imposición vertical, sino como espacios abiertos de coordinación, para instrumentar más adelante las soluciones propuestas, a través de mecanismos más específicos para cada ámbito: regionales, metropolitanos, municipales, bajo la concepción de una política nacional de Estado, con propósitos claramente definidos.

- En cuanto a la planeación del desarrollo urbano regional y el ordenamiento territorial, se propuso visualizar un sistema urbano nacional como el elemento toral para la instrumentación de las soluciones, a través de los diferentes órdenes de gobierno.
- En este sentido, se considera imprescindible y urgente realizar una reingeniería de las instituciones de desarrollo urbano regional y vivienda, y considerar la reagrupación institucional de los actores del tema, pero a partir de crear un organismo autónomo, descentralizado, no sectorizado, que por ningún motivo signifique pensar en la creación de una Secretaría de Estado, lo cual podría generar una gestión todavía más lenta.
- La política de desarrollo urbano regional y vivienda debe ser transversal, intersectorial, concertada e integral, con una visión de largo plazo.
- Así como se hizo una reforma agraria en el siglo xx, urge hacer la reforma urbana del presente siglo.
- Los programas y proyectos estratégicos nacionales en cada una de estas dimensiones del desarrollo, deben constituir una política de Estado.
- Además, ciertas decisiones de inversión pública deben estar en función de criterios técnicos, que permitan el fortalecimiento de desarrollo regional urbano y metropolitano.
- Se propuso crear mejores mecanismos de coordinación metropolitana, con acceso a diferentes opciones de financiamiento, que funcionen bajo una lógica priorización de proyectos detonadores de desarrollo urbano sustentable.
- En cuanto al ámbito municipal, se planteó que se requiere que la ley permita que en algunos temas locales, cada municipio tenga facultad de organizarse con autonomía en tres áreas:
 - Participación ciudadana.
 - Redistribución de funciones.
 - Potestades tributarias vinculadas directamente a la productividad local.
- Se dijo que la idea general es que cada municipio cuente con un marco jurídico más amplio y flexible, de forma casuística y potestativa, de acuerdo con las necesidades y condiciones de cada caso.
- Asimismo, se señaló que deben transferirse espacios de decisión a los gobiernos y comunidades locales, no sólo programas. La idea es proveer autonomía, libertad real para resolver mejor los problemas locales.
- Para finalizar, se mencionó que los ciudadanos deben tener la libertad y los instrumentos para decidir sobre la aceptación de leyes locales, los sueldos de los funcionarios locales, incluyendo el de los maestros de la comunidad, así como la transferencia de facultades a otros órdenes de gobierno u organismos.

- En la materia legislativa que norma todos los ámbitos antes descritos, se propuso realizar una revisión constitucional legislativa, con un enfoque verdaderamente federalista de los Artículos 27, 73, 115, 116, 117, 122 y 124.

PONENCIAS



ALGUNOS ELEMENTOS PARA LA INTEGRACIÓN DE UNA AGENDA FEDERALISTA

José Luis Medina Aguiar



Premisas iniciales

Se parte de la base de que el federalismo es, simplemente, una forma de estructura de gobierno basado en dos órdenes de gobierno —federación y estados— con una organización al interior de los estados basada en el municipio. El federalismo es un medio para llegar a objetivos sustantivos definidos; coadyuva a la mejor función de gobierno en el marco de un país como México, cuya magnitud y complejidad harían poco funcional a un gobierno centralista.

El federalismo en México requiere de ajustes permanentes para que pueda ser funcional a los propósitos nacionales. En este documento se plantea una posible agenda para el federalismo del siglo XXI, partiendo de las imperfecciones de la estructura actual y teniendo en vista los objetivos que se consideran prioritarios para el México futuro.

¿Qué se busca con la agenda federalista?

Conformar una estructura federalista ordenada, con claridad en funciones, competencias, responsabilidades, potestades, capacidades y ámbitos de asociación entre órdenes de gobierno, que permita contar con gobiernos eficientes para servir mejor a los propósitos nacionales y a la ciudadanía.

¿Cuáles son los ámbitos de la agenda?

Desde la perspectiva propuesta, la agenda federalista debe reconocer que existen diferentes ámbitos en los que se debe actuar, al tiempo de mantener la visión de conjunto. Para efectos analíticos, la propuesta de agenda se ha dividido en dos partes: aquellos ámbitos que en los que es absolutamente urgente actuar, ya sea por ser procesos inconclusos que mucho afectan

la viabilidad generacional del país, como por ser indispensables para la convivencia civilizada.

El otro grupo de ámbitos son aquellos que la sociedad moderna requiere para que pueda ser funcional a prácticas de apertura, tolerancia y capacidad de procesamiento de disputas internas.

Todos los ámbitos son relevantes y están íntimamente vinculados unos con otros. Lo relevante del caso es que se pueda actuar de manera ordenada en los próximos años en todos y cada uno de ellos. Dejar uno fuera sería mantener tendencias que al final se convertirían en obstáculos en el camino del desarrollo que se quiere.

Lo inconcluso y urgente

EDUCACIÓN Y SALUD. Estos son los dos grandes ámbitos en los que se requiere de manera urgente un replanteamiento federalista. Los procesos iniciados en las décadas de 1980 y 1990 han sido, por decir lo menos, un fracaso federalista. Esquemas de descentralización forzada, pésimamente instrumentada, han ocasionado que en dos temas fundamentales para la vida del país ahora y futura, exista una insatisfacción generalizada y pésimos servicios públicos. Es indispensable, para efectos de la viabilidad generacional de México, actuar en estos dos temas, con una perspectiva de clarificar la vertebración federalista en la responsabilidad de la prestación de estas dos obligaciones constitucionales para los gobiernos.

INFRAESTRUCTURA. Es aquella relacionada con los sistemas de comunicaciones, transportes, conectividad, sustentabilidad hídrica productiva y habitacional, energética y de desarrollo tecnológico. Para efectos también de la viabilidad competitiva del país, es indispensable definir una visión generacional, con objetivos y estrategias claros, sustentada en criterios técnicos, sociológicos, demográficos y económicos, que permita establecer objetivos y responsabilidades por orden de gobierno. Parecerá complejo, pero es viable, como lo demuestra la experiencia de otros países. De no hacerlo, el desorden en las acciones de las múltiples instancias de gobierno conduce, como hasta ahora, a un dispendio de los escasos recursos.

SEGURIDAD PÚBLICA. En los tiempos recientes se ha hecho evidente la descoordinación en objetivos y estrategias entre órdenes de gobierno para efectos de seguridad pública. En los ojos de una ciudadanía afectada constantemente, esta descoordinación es inconcebible. Su reclamo cotidiano es plenamente justificado. Un ajuste en la conformación federalista en este tema es de la mayor urgencia. A la coordinación efectiva le debe acompañar la eficiencia operativa.

HACIENDA PÚBLICA. El último tema de los urgentes e inconclusos es la llamada reforma hacendaria. Debe retomarse la I Convención Nacional Hacendaria de hace pocos años. Sin embargo, los referentes deben ser sustantivos; es decir, no se busca reformar la estructura

hacendaria federalista por sí misma. Las reformas en materia de ingresos, egresos, deuda y patrimonio deben tener como sustento los propósitos de educación, salud, seguridad, productividad y competitividad del país en su conjunto y de sus regiones.

Lo requerido

TRANSPARENCIA. La visión social de la labor de los gobiernos con acceso pleno y responsable a la información.

PROCURACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. Avances sustantivos en materias claves: juicios orales, ministerios públicos modernos, readaptación social con visión cooperativa.

RESPONSABILIDAD SOCIAL Y AMBIENTAL. La visión social y ambiental en el ámbito social y empresarial generalizado en México.

PARTICIPACIÓN SOCIAL. Igualdad de derechos y responsabilidades de ciudadanos, organizaciones y gobiernos.

COORDINACIÓN LEGISLATIVA FEDERALISTA. Homogeneización tendencial diferenciada de acuerdo con las condiciones de cada entidad federativa.

Cómo lograrlo

Debe iniciarse un proceso de consultas para definir con claridad el conjunto de reformas que se requieren. En concreto, se sugieren los siguientes pasos:

- Una revisión de la Constitución con visión federalista consistente, con reformas a los Artículos 73, 115, 116, 117, 122 y 124 entre otros, para definir con claridad las funciones, competencias, responsabilidades, potestades, capacidades y ámbitos de asociación entre órdenes de gobierno. En paralelo, revisar lo competencial en los temas de fondo, como lo son la educación, la salud y los derechos laborales.
- Establecer el inventario federalista de leyes secundarias a ajustar en función de la revisión constitucional.
- Revisar la conformación institucional y administrativa desde la perspectiva federalista (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, LOAPF y ordenamientos relacionados), también en función de las revisiones anteriores.
- Con base en lo anterior, establecer el calendario de reformas legislativas en función de su viabilidad financiera, política, administrativa y, especialmente, de los reque-

rimientos de los gobiernos estatales y municipales para fortalecer su capacidad de absorción y gestión.

Finalmente, retomar la Convención Nacional Hacendaria para establecer la viabilidad financiera del conjunto de reformas y acciones, con compromisos efectivos de parte de los distintos órdenes de gobierno.

POLÍTICA DE DESARROLLO URBANO REGIONAL Y VIVIENDA EN MÉXICO

Manuel Barclay Galindo



Los actores del desarrollo urbano regional y la vivienda en México, coinciden en que México requiere de una política de Estado en la materia, que sea integral, inductiva, transversal, concurrente, que fortalezca el federalismo y que incorpore la acción conjunta y articulada de los tres órdenes de gobierno y de la sociedad.

Esta concepción y su análisis es requisito indispensable para la reingeniería del sector en México, buscando garantizar resultados a través de los planes y programas de desarrollo urbano con objetivos claros del ordenamiento territorial, del fortalecimiento de los centros urbanos de mayor jerarquía, en un esquema de integración regional y de la conformación de un sistema urbano mexicano más equilibrado. Esta no es una visión que hayan entendido a cabalidad algunos gobernantes y servidores públicos de los tres órdenes de gobierno, a lo largo de los últimos 35 años.

Desde la creación de la Ley General de Asentamientos Humanos, la atención al desarrollo urbano y a la vivienda se ha dado de manera fragmentada, sin una política transversal, intersectorial, concertada e integradora de las acciones del sector.

El fenómeno urbano se debe analizar desde una perspectiva global, en concordancia con una política nacional en la materia que incorpore a su región inmediata, como área de influencia vital en el proceso de la gestión urbana, con una visión que considere al desarrollo urbano como la expresión territorial ordenada, jerarquizada y concertada del desarrollo económico, social y ambiental. En este contexto, la vivienda sustentable como parte integral del desarrollo urbano no puede concebirse dissociada del ordenamiento territorial y del espacio vital de la ciudad y su entorno.

El binomio ciudad-región es indivisible, se retroalimentan mutuamente y su análisis nos arroja diversos flujos de movilidad urbana e interdependencia, que impactan de manera transversal a distintos sectores de la economía y que es de crucial importancia tomar en consideración en el proceso de ordenamiento territorial de México. De esta manera, la concepción y análisis ciudad-región, son requisito indispensable en el proceso de planeación del sector y en la estructuración de su reingeniería.

En este sentido, se busca cumplir con dos objetivos principales:

- Garantizar resultados por medio de planes y programas como instrumentos básicos del desarrollo urbano y la vivienda sustentable, que contengan elementos claros de ordenamiento territorial y estrategias de impulso a los centros de población de mayor jerarquía, a través de inversiones intersectoriales y proyectos específicos convenidos entre los tres órdenes de gobierno.
- Construir un esquema de integración regional, tendiente a conformar un Sistema Urbano Nacional (SUN) más equilibrado, en primera instancia, en base al fortalecimiento de las 93 ciudades de más de 100 mil habitantes y las 56 zonas metropolitanas que, en conjunto, constituyen la columna vertebral del desarrollo y de la economía del país.

En tal virtud, el próximo gobierno de la República, podría proponer una reagrupación institucional, que reasigne atribuciones del sector, que adelgace el aparato burocrático y que conduzca a una gestión más eficaz y eficiente de la política urbana de México, en coordinación con estados y municipios.

Para alcanzar el propósito de lograr la alineación del desarrollo urbano, regional y la vivienda, se requiere de la modificación de diversas leyes y ordenamientos federales, así como de las 32 entidades federativas y los municipios, que tendrán también que revisar, ajustar y modernizar sus instrumentos jurídicos en materia de desarrollo urbano y vivienda sustentable, a efecto de hacerlos más ágiles, dinámicos y congruentes, para estar en sincronía y en condiciones de establecer acuerdos y convenios de coordinación entre los tres órdenes de gobierno.

Paralelamente a estas acciones, será necesario que el Congreso de la Unión revise la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pensando en la Reforma Urbana del siglo XXI, conteniendo ésta, entre otros, el análisis de instrumentos de gobernanza metropolitana, que faciliten la gestión urbana en las metrópolis mexicanas a semejanza de lo que ya ocurre en otras naciones.

Con respecto a las atribuciones que el Artículo 115 constitucional otorga a los municipios, en tanto éstas no se modifiquen, éstos deberán observar rigurosamente el cumplimiento de las fracciones III y V del mismo, en el sentido de respetar los planes, programas y disposiciones federales y estatales que involucran su jurisdicción. La federación y los estados tendrán que trabajar con ellos, coordinadamente, en programas regionales de ordenamiento territorial para lograr integración y garantizar transversalidad en su concepción y ejecución.

Dichos programas deberán ir más allá de un mero esquema de buenos deseos de planeación territorial, vigilando su contenido y estableciendo compromisos para la ejecución de proyectos de infraestructura, equipamiento y servicios, a través de convenios de coordinación, que consideren inversiones, con fuentes de financiamiento identificadas e intransferibles, a través de programas y proyectos específicos.

Por ello, será prioritario fortalecer de manera técnica, jurídica, financiera y administrativa a la autoridad municipal para la toma de decisiones en materia de desarrollo urbano, regional y vivienda. Simultáneamente, se deberán alinear, eliminar y agilizar trámites y procedimientos administrativos en los tres órdenes de gobierno, para facilitar la gestión urbana.

En este contexto, la vivienda como parte integral del desarrollo urbano, al igual que el equipamiento y la infraestructura urbana, juega un papel fundamental en este esquema, con el propósito de atender el objetivo de no sólo hacer vivienda, sino de hacer ciudad. Así se cumpliría cabalmente con el espíritu del Artículo 4º constitucional, que establece el derecho a una vivienda digna cuidando su entorno y su inserción planeada a la trama urbana de los centros de población.

Para alcanzar los objetivos planteados y en el marco de una nueva política urbana, se tendrían que cumplir, al menos, las siguientes condiciones:

- Para el fortalecimiento y desarrollo de la “ciudad compacta”, se requiere de una planeación eficiente en la producción de vivienda que aproveche la infraestructura, el equipamiento y los servicios disponibles, mediante programas de reciclamiento, redensificación y saturación urbana.
- Estimular y priorizar la vivienda vertical con densidades de entre 120 y 200 viviendas por hectárea en medianos y grandes centros urbanos, en donde se disponga de mayores espacios abiertos que propicien el mejoramiento de la calidad de vida y faciliten la convivencia en comunidad.
- Generar “ciudades polinucleares”, con base en barrios autónomos y autosuficientes, que mejoren la movilidad urbana y la administración de servicios en general.

La producción de vivienda en los próximos años se tendrá que dirigir hacia los sectores de la población de menores ingresos y la gran mayoría de no asalariados, ni derechohabientes de alguna institución. De acuerdo con la CONAVI, este sector de la población representa 5.3 millones de acciones de vivienda, que significa 60% del déficit total de 8.9 millones en México.

Con el fin de acelerar y operar la reingeniería del sector, hay que considerar algunas recomendaciones puntuales:

- Reforma jurídica y administrativa que considere la revisión, modificación y adecuación de los siguientes instrumentos: Ley de Planeación, Artículo 115 Constitucional, Ley General de Asentamientos Humanos, Ley de la Administración Pública Federal y Ley de la Reforma Agraria, entre otras; así como también la revisión y actualización correspondiente en las entidades federativas de los instrumentos jurídicos en la materia.
- Creación o adecuación de una institución federal descentralizada, autónoma y no sectorizada, responsable de atender la integralidad del sector desarrollo urbano, regional y vivienda, en el marco de la sustentabilidad.

- Elevar al Congreso Federal la creación de mecanismos de coordinación metropolitana que fortalezcan el federalismo, garanticen gobernabilidad, concurrencia de los tres órdenes de gobierno, integración y financiamiento para su desarrollo.
- Promover la creación de mecanismos y fondos para el financiamiento del desarrollo urbano con la participación de asociaciones público-privadas.
- Fomentar la creación y priorización de proyectos de infraestructura concebidos en concordancia con los planes y programas de desarrollo urbano regional y vivienda.
- Instrumentación de proyectos detonadores a nivel regional y urbano, tanto de infraestructura carretera, infraestructura hidráulica, vialidad y transporte, equipamiento urbano y telecomunicaciones, entre otros.
- Reciclamiento urbano y captación de plusvalías en las zonas deprimidas y decadentes, de los centros urbanos.
- Permear políticas y acciones para el uso eficiente del agua, de la energía y disposición de los desechos sólidos, en el marco de la sustentabilidad.
- Promover los mecanismos necesarios para la creación de reservas territoriales para el desarrollo urbano.
- Preservación y rescate del patrimonio arquitectónico y cultural.

Por último, será de la mayor importancia que el próximo gobierno de la República haga un exhorto a los gobiernos de las entidades federativas y a los municipios a fin de modificar, actualizar, modernizar y alinear su legislación en la materia, incluyendo la reestructuración y adecuación de las dependencias y organismos estatales y municipales responsables, con el propósito de facilitar la acción conjunta de los tres órdenes de gobierno, en una misma sintonía y estrecha coordinación.

¿POR DÓNDE EMPEZAMOS? REFLEXIONES Y PROPUESTAS EN MATERIA DE FEDERALISMO, DESARROLLO REGIONAL, METROPOLITANO Y COMARCAL

Ramón Galindo Noriega



México, por disposición expresamente establecida y mandatada en el Artículo 40 de la Constitución, se erige como una República Representativa, Democrática y Federal.

La mera expresión de tal condición organizativa del Estado, no ha logrado reflejarse en su vocación institucional, sobre todo si se contrasta el sentido de un auténtico federalismo, con la falta de instrumentos, libertades y potestades necesarias para el adecuado desarrollo y la gobernanza de las localidades que integran la unión.

Constructos conceptuales como desarrollo regional, metropolitano y comarcal, son resultado de la noción inequívoca que propone la necesidad de fomentar y concretar medidas que permitan la mejora en las condiciones de vida de los ciudadanos en espacios territoriales individualmente considerados. Los casos de análisis que derivan de la noción federalista integrativa de una nación —sea a través de estados, provincias o partidos, o bien, de regiones, metrópolis o comarcas—, suponen la existencia de demarcaciones específicas donde será preciso que incida la acción del Estado.

El espectro local para la concreción del desarrollo no puede ser ignorado si realmente se pretende llevar a México a un nuevo y mejor estadio de desarrollo.

Entretanto, en el caso mexicano, la célula político-administrativa fundamental que se reconoce institucionalmente como el espacio en el que se agrupan las comunidades, y donde se reconoce formal y materialmente una autoridad representativa de los intereses de la colectividad es el Municipio. El análisis de las formas, estructuras y medios que se han concebido para concretar el desarrollo de cualquier región, donde se presupone la existencia de una continuidad demográfica o cualidades donde la identidad en cuanto a vocaciones productivas, herencia cultural o la mera existencia de necesidades comunes, no podría concretarse sin pasar por la valoración de la idea del municipio, como figura organizativa elemental de las comunidades mexicanas.

Un diagnóstico de la situación actual

Haciendo un recuento sintético y objetivo de la situación que actualmente vive México como país, se puede aseverar sin temor a equivocarse, que los indicadores macroeconómicos de los que se pudiera deducir estabilidad financiera y progreso sostenido en México, no reflejan las condiciones en que se vive en las comunidades mexicanas consideradas individualmente.

Hoy día la calidad de vida en los municipios de los ciudadanos se encuentra lejos del nivel deseable que debería procurarse por el régimen de Estado. Se sigue padeciendo la falta de satisfactores, escasa o nula eficiencia en la prestación de servicios y ejercicio de funciones públicas.

Las comunidades municipales carecen de las herramientas para prodigarse a sí mismas los medios para enfrentar los retos y las responsabilidades que demanda la dinámica social actual. Los escasos recursos que conforman su hacienda pública se integran principalmente —en promedio más de 80%— por transferencias (aportaciones y participaciones) provenientes de la federación y los estados, la mayoría de las veces fungiendo estos últimos, a manera de intermediarios.

Los recursos propios que pueden allegarse los municipios, dependen de una variable circunstancial (que no se vincula a la derrama económica local), a saber: la propiedad inmueble y su valor, es decir, el impuesto predial.

El resto de los derechos, productos y aprovechamientos que provienen ya sea del servicio de agua potable y saneamiento, el uso de espacios públicos, el establecimiento de mercados, la renta y enajenación de sus bienes, el cobro de permisos, licencias, multas y demás actos jurídicos que generan ingresos menores al erario municipal, son notoriamente insuficientes.

Lo anterior ha provocado un nivel de dependencia del que no se han podido librar los municipios respecto de los gobiernos estatales y, sobre todo, del gobierno federal. El diseño fiscal centralizado que aún prevalece en México, ha convertido a los municipios en entes incapaces de darse sus propias soluciones.

Si a lo anterior se le suma el problema creciente que ha significado a los municipios el endeudamiento sistemático y alarmante, evidente en fechas recientes, entonces se tiene el terreno propicio para el caos financiero de los gobiernos locales. En consecuencia, los municipios son ineficaces en la prestación de los servicios públicos, financieramente incapaces y, notoriamente, dependientes.

Más allá de lo anterior, los municipios carecen de las herramientas mínimas para la gobernanza local. Esto es, los ayuntamientos no tienen posibilidades reales de incidir en la calidad de vida de los gobernados y en este sentido, menos aún, se encuentran en condiciones de dotar a los ciudadanos de instrumentos institucionales que les permitan constituirse en artífices de su propio desarrollo.

Entretanto, las tareas de Estado que hoy se encuentran a cargo de los municipios —consagradas constitucionalmente de manera general, sin atender a la diversidad y disparidad evidente en las condiciones de vida en cada localidad— son mayormente cosméticas. Las

funciones en materia de salud, educación, vivienda, promoción de la economía y procuración y administración de justicia, entre otras, que son de las que atienden las demandas más sentidas en las comunidades, y realmente determinantes de la calidad de vida de los ciudadanos, residen en otros órdenes de gobierno, lejanos y distantes, geográfica y en ocasiones hasta moralmente: los estados y la Federación.

Si al escenario anterior, agregamos uno de los más grandes vicios de la democracia, que es la imposibilidad de darle continuidad a nivel local, a un buen gobierno, recogido del estigma revolucionario de la “no reelección”, que fuera elevado a rango constitucional a partir de 1933 para incidir de manera generalísima en todos los cargos de elección popular, incluidos los ayuntamientos, se tiene que desde entonces las autoridades locales carecen de incentivos reales a un buen desempeño, cuando la imposibilidad de ser evaluadas por el electorado al final de un mandato, convierte a los funcionarios municipales en autoridades proclives a la ineficiencia, a la irresponsabilidad, e incluso a la corrupción, salvo honrosas excepciones.

El resultado de lo anterior es el desinterés, la falta de profesionalización y continuidad de los planes y programas de desarrollo municipal, la opacidad y la nula rendición de cuentas, así como un divorcio sistémico entre la política pública local y el mejor interés de los ciudadanos.

En consecuencia, la institución municipal en México padece hoy una crisis cuyos síntomas evidencian no solamente la debilidad de las comunidades, sino el resquebrajamiento actual o inminente del tejido social, y esto es una cuestión que merece toda la atención, la energía y el coraje del estado de derecho.

El flanco más claro que presenta la estructura jurídico-política que ofrece el régimen actual, se aprecia a partir de la función pública primigenia del Estado, que se reconduce a través de los tres órdenes de gobierno en dos direcciones: seguridad y justicia. El municipio solamente tiene cabida en el primero de estos rubros y únicamente en su vertiente más elemental: la seguridad pública preventiva.

Regreso a la base fundacional del Estado

Frente a esta situación que vive actualmente la institución municipal en México donde la constante es la carencia de recursos, de atribuciones y de libertad política para la definición de modelos locales para la gobernanza, donde no existen incentivos a los gobiernos municipales para enfrentar nuevos retos, asumir riesgos y planear a largo plazo, se puede concluir que el fortalecimiento municipal, como vocación natural de un Estado-Nación que se precia de ser federalista, es un trabajo no finalizado.

Más allá de la evidente crisis de gobernanza local, el desmoronamiento crónico de nuestra institución municipal debe ser el primer indicador de la necesidad más apremiante, ya no sólo de los municipios sino del Estado: la redefinición del papel que juegan los gobiernos y comunidades locales en el contexto nacional.

Solamente a partir de lo anterior, será posible concretar esquemas subsidiarios, cooperativos y coordinados para el diseño de políticas públicas que, al involucrar la voluntad de los propios municipios, permitan el desarrollo ya sea regional, metropolitano o comarcal, pues finalmente la decisión debe tomarse en las comunidades, que como unidades funcionales de un sistema como el de México, expresen la voluntad de constituir asociaciones con cobertura territorial más amplia orientadas a la consecución de fines específicos en materia de desarrollo local.

Requerimientos para la reconstrucción política, económica y social

Si se parte del hecho de que naturalmente los primeros interesados en el desarrollo local son los propios ciudadanos en su espacio fundamental de convivencia, sobre todo cuando el resto del mundo civilizado ha dado muestras y dejado testimonio de la necesidad de empoderar a los ciudadanos en sus comunidades, así como a los gobiernos que les son más cercanos como medida efectiva para el desarrollo de los países, resulta ilógico que en México, todavía se centralizan potestades, responsabilidades y finalmente, poder.

Si bien puede existir una amplia gama de propuestas estructurales que pretenden avanzar en el rediseño de la institución del gobierno local, será preciso centrarse en identificar en primer lugar las necesidades más apremiantes de las comunidades mexicanas, con visión a corto, mediano y largo plazo.

Dichas necesidades pueden ubicarse en tres rubros: en lo político, en lo administrativo o funcional, y en lo financiero o hacendario, mismos que deben ser valorados a la luz de un mismo eje axiológico: la libertad.

La noción de municipio libre, a pesar de haberse plasmado expresamente en el Artículo 115 constitucional desde 1917, no ha cobrado la aplicabilidad práctica que merece, pues tal como se precisa al inicio, una visión auténticamente federalista que se proponga llevar libertades y atribuciones a nivel local, está lejos de concretarse.

Propuestas concretas

Para lograr incidir en la calidad de vida de los gobernados a nivel local, sea cual fuere el nivel de cobertura territorial que se pretenda, será necesario replantear el esquema bajo el que actualmente se concibe al ente de gobierno más cercano a los ciudadanos en tres rubros:

- En lo político. Es necesario permitirle a los ciudadanos incidir de manera efectiva en la forma cómo se integran sus gobiernos locales —ayuntamientos— para que puedan disponer los esquemas representativos que mejor les convengan, habilitándolos para decidir sobre la continuidad o no de dichas autoridades, y así puedan

tener la capacidad de evaluar y ratificar o denegar la permanencia en el cargo a sus alcaldes, regidores y síndicos.

Además será necesario implementar los esquemas que permitan la toma de decisiones públicas en el municipio de que se trate, a través de procedimientos de democracia participativa, donde los ciudadanos puedan de manera directa, pronunciarse libremente sobre las acciones o políticas públicas locales que mejor conengan a los intereses de la colectividad.

Otro aspecto clave que debe considerarse, es la posibilidad de que sean postulados a los cargos de elección popular candidatos independientes, abriendo con ello la puerta a líderes ciudadanos para ocupar los más altos cargos públicos a nivel local, librando con ello a la comunidad, donde la dinámica colectiva exige de una cohesión social libre de sesgos ideológico-partidistas, de cualquier confrontación moral innecesaria entre activistas de las diferentes corrientes predominantes.

- En lo administrativo o funcional. Será necesario replantear la forma cómo se encuentran distribuidas las funciones públicas entre los diferentes órdenes de gobierno, a través de nuevos esquemas subsidiarios y cooperativos que atiendan a la gran diversidad de las comunidades municipales que existen en México, a fin de que se pueda dar un trato diferenciado que tienda a equilibrar las condiciones de vida bajo las que actualmente subsisten.

En este rubro deberán diseñarse esquemas que realmente permitan, a partir de la voluntad de los municipios, formar asociaciones que integren a dos o más municipios sean o no del mismo estado, para consolidar sistemas de desarrollo coordinado en materia de funciones y servicios públicos, así como para la gestión del crecimiento económico y el desarrollo social de una zona, sea que se le quiera llamar región, metrópoli o comarca.

- En lo hacendario. Será indispensable rediseñar el esquema fiscal que actualmente prevalece en México, donde de la totalidad de los recursos fiscales recaudados en el país, 95% se concentra en la federación, quien además percibe las contribuciones que resultan de la derrama económica, a saber, el impuesto al ingreso (o Impuesto sobre la Renta) y el impuesto al consumo (o Impuesto al Valor Agregado). Esto es, sin lugar a dudas, un despropósito frente a la necesidad de incentivar la derrama económica de las localidades de México.

Ante la necesidad de generar propuestas viables frente al esquema fiscal anquilosado que aún ahora prevalece, es preciso avanzar en tres sentidos:

- Creando un impuesto al consumo de bienes y prestación de servicios al consumidor final, que pueda recaudarse por los municipios en forma potestativa, es decir, que aquellos que así lo decidan y se encuentren en posibilidad de hacer efectivo el cobro de dicha contribución, lo hagan en forma independiente.

- Permitiendo la celebración de convenios fiscales diferenciados con los municipios, por parte tanto de la federación como de los estados, de manera que cada localidad pueda percibir una proporción del caudal recaudatorio que capte el gobierno federal por concepto de IVA o de ISR, cuando se produzca un incremento en tales rubros, resultante de la productividad y los esfuerzos realizados a nivel municipal.
- Habilitando a los municipios para recibir de manera directa, y sin la intermediación de los gobiernos de los estados, la transferencia de recursos provenientes de la federación, sea a través de participaciones o aportaciones en cualquiera de los ramos en que se etiqueten las mismas.

El único camino a un nuevo estadio de desarrollo para México, será el que se produzca a partir de sus comunidades. Solamente a partir de la generación de instrumentos que potencien la capacidad creativa y productiva de los mexicanos en su espacio fundamental de convivencia, haciéndolos partícipes de las decisiones públicas que inciden en su calidad de vida y llevando las funciones del estado subsidiariamente a las instituciones más cercanas a los mismos, será que construiremos a partir de la fortaleza de sus partes, un Estado sólido, sustentable y próspero.

CORREDOR ECONÓMICO DEL NORTE: EXPERIENCIA PIONERA EN DESARROLLO REGIONAL

Adrián Gallardo



Una historia de éxito desde las regiones

En México, existe un Estado centralizado que opera con base en un arreglo legal federalista. A pesar de que la Constitución Política establece el carácter federal de la República, la federación recauda más de 96% de los ingresos públicos y ejerce más de 70% del gasto público. En esas condiciones, no sorprende que históricamente las políticas y programas de desarrollo regional se definan desde el Gobierno Federal (Cuenca del Papaloapan, Nueva Laguna, Puebla-Panamá, etcétera), dejando a las entidades federativas y municipios un espacio relativamente marginal en estas tareas.

Un caso que contrasta con esta tendencia centralista es la conformación del Corredor Económico del Norte de México (COREN), concebido, integrado y promovido por los gobernadores de siete estados del norte de México. Se trata de un mecanismo de coordinación interestatal, que hoy trabaja con autoridades de los tres órdenes de gobierno, instituciones académicas, especialistas y empresarios, en torno a una Agenda Estratégica regional, con visión de largo plazo.

El COREN cuenta incluso con un fideicomiso cuyos fines específicos, entre otros son elaborar planes, estudios y proyectos relacionados con la identificación de necesidades, así como con la expansión y modernización de infraestructura, que fortalezca la competitividad de la región y con el desarrollo económico regional. También tiene la encomienda de realizar tareas de promoción nacional e internacional del COREN, en beneficio de los estados que lo conforman y de México.

Por su origen verdaderamente regional, así como por la amplia visión con que fue construida su Agenda Estratégica, el COREN representa un valioso instrumento para el desarrollo regional, y un ejemplo de cómo las entidades federativas pueden transitar de la competencia hacia la cooperación, en un mundo marcado por la lucha por las inversiones y los mercados, el cambio tecnológico y la conformación de bloques comerciales regionales, en la era de una economía global.

Los mercados de Asia y del TLCAN unidos por un gran corredor

En 2002 se inició la construcción de la supercarretera Mazatlán-Durango, a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la cual estará terminada en 2012-2013. La conexión entre Durango, Durango y Matamoros, Tamaulipas, puede realizarse a través de autopistas de cuota de altas especificaciones, por lo que la conclusión de la supercarretera Mazatlán-Durango permitirá conformar un nuevo corredor económico interoceánico.

Dicha carretera reducirá el tiempo de traslado entre Mazatlán, Sinaloa y Matamoros, Tamaulipas, de más de 15 a 12 horas.

De esta forma, el nuevo COREN conectará los mercados de Asia, a través del Puerto de Mazatlán, con los mercados de la Zona del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, a través de la frontera tamaulipeca y del importante Puerto de Altamira, Tamaulipas.

Además, este corredor interoceánico transversal cruzará al Eje Panamericano México-Ciudad Juárez (el cual se viene modernizando en sus tramos de Zacatecas a Parral, Chihuahua), dando lugar a una conectividad carretera y a una integración regional, sin precedentes.

A fin de aprovechar las atractivas oportunidades económicas que se generarán con esta nueva y estratégica conexión interoceánica y del eje panamericano, es necesario construir una visión y un programa de desarrollo regional integral y de largo aliento.

CONAGO tomó la iniciativa... y acertó

Los camineros suelen decir que “detrás de las carreteras viene todo lo demás” y tienen razón, pero siempre ayuda darle un empujón a “todo lo demás”. Eso es precisamente lo que hicieron los gobernadores, a través de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO).

En noviembre de 2010, a propuesta del Gobernador del estado de Durango, Jorge Herrera Caldera, se creó el Grupo de Trabajo del Corredor Económico del Norte, dentro de la Comisión de Desarrollo Regional de la Conferencia Nacional de Gobernadores.

Dicho grupo quedó conformado por los estados de Sinaloa, Zacatecas, Chihuahua, Durango, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, bajo la misión de construir una visión común y desarrollar un programa de desarrollo regional orientado a acelerar el desarrollo económico regional, con base en la integración de mercados, la expansión de la infraestructura estratégica, la consolidación de las vocaciones productivas tradicionales y el desarrollo de nuevas vocaciones, el incremento de la competitividad, el fomento de la inversión y el empleo y la realización de una promoción económica conjunta, a nivel nacional e internacional.

A la fecha, se registran importantes avances, en torno a la Agenda Estratégica acordada entre los gobernadores, entre los que destacan los siguientes:

- Estudio sobre necesidades de infraestructura estratégica.
- Estudio sobre competitividad y vocaciones productivas.

- Cartera de Proyectos Estratégicos de Inversión Público/Privada del Corredor Económico del Norte.
- Conformación de la Red Empresarial del Corredor Económico del Norte.
- Constitución, en abril de 2012, del Fideicomiso del Corredor Económico del Norte en Nacional Financiera.

Con éstos y otros elementos en marcha, gracias a este mecanismo de coordinación regional, hoy son los gobernadores de los estados los que fijan la Agenda Estratégica para el desarrollo de esta singular región de México, con una visión compartida y un programa de trabajo producto del consenso de los representantes de los siete estados participantes. A fin de ubicar la dimensión y potencial de esta región, conviene revisar sus fortalezas y perspectivas económicas.

Región fuerte con gran futuro

Los estados del Corredor Económico del Norte ocupan más de 40% del territorio nacional. En estas tierras, cabría casi tres veces el territorio de Italia.

Esta región cuenta con una ubicación geográfica estratégica, conectada con los mercados de Asia, en el Pacífico y de Europa, a través del Golfo de México y con una extensa frontera con la economía más grande del mundo.

Cuenta también con extraordinarias riquezas naturales, como son:

- Amplios litorales y abundante fauna marítima.
- Impresionantes bosques.
- Enormes yacimientos mineros.
- Importantes reservas estratégicas de petróleo y gas natural.
- Gran diversidad ecológica.
- Disponibilidad de agua.
- Extensiones de tierras aptas para el cultivo y la ganadería.

La contribución económica conjunta de estos siete estados equivale a más de 21% del PIB del País. En los estados del COREN se genera 27% de la producción nacional de la industria manufacturera y un 58 por ciento de la industria maquiladora de exportación.

El Índice de Desarrollo Humano de la región supera significativamente la media nacional y es mayor al Índice de Desarrollo Humano de países europeos como Portugal y Polonia.

La región de este gran Corredor Interoceánico dispone de mano de obra calificada y de distintas instituciones educativas de nivel superior, lo que ha favorecido la especialización productiva y una creciente integración con el mercado global de América del Norte.

Gracias a inversiones sin precedentes, impulsadas durante los últimos años, la infraestructura estratégica representa otra de las fortalezas de la región.

De todas las regiones de México, la zona de influencia del COREN posee una de las redes de carreteras troncales de mayor calidad que enlaza las principales ciudades y mercados, y conecta a esta región con el resto del País y con los Estados Unidos.

A su vez, dos de los cinco grandes operadores de transporte ferroviario, tienen presencia en este corredor. Cuenta, además, con siete aeropuertos internacionales y con el gran potencial del Puerto de Mazatlán, y el extraordinario crecimiento y posicionamiento estratégico del Puerto de Altamira, Tamaulipas.

También destaca la sólida infraestructura de puentes y cruces internacionales de auto-transporte de carga y ferroviario, en los que anualmente se registran alrededor de siete millones de cruces comerciales internacionales.

Región dinámica en la economía global

La conformación del COREN abrirá atractivas oportunidades de desarrollo económico, que antes no figuraban entre las fortalezas de esta región, pues significa menores tiempos y costos de traslado; integración de mercados y regiones; desarrollo de nuevas rutas de comercio internacional; y, por tanto, mayor competitividad, inversión y empleo para los estados del norte de México.

Esta macroregión conforma un gran mercado de 20 millones de personas y concentra más de 60% del flujo de comercio de América del Norte.

El PIB de esta región es mayor al tamaño de la economía de Malasia, es superior en 20% al PIB de Chile y equivale a ocho veces el PIB de Panamá.

El intercambio comercial entre Asia y la zona del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) representa 22.6% del comercio mundial. Además, se pronostica que será el flujo de mayor crecimiento entre los flujos intercontinentales.

Además de la conexión interoceánica, el Corredor Mazatlán-Matamoros, ofrece la ventaja de vincularse con el corredor NASCO (*North America's Super Corridor Coalition*), lo que fortalece la localización estratégica, de los estados del norte, como puente natural entre los Estados Unidos y el Océano Pacífico.

Los puertos mexicanos del Pacífico son una atractiva alternativa ante la congestión de los puertos de carga de Los Ángeles y de Long Beach.

Con la conformación del COREN se conformará una ruta más corta y eficiente para el tráfico de bienes y servicios desde el Océano Pacífico al Océano Atlántico.

RUTA	LONGITUD (KM)	TIEMPO (HORAS)
Lázaro Cárdenas-Matamoros	1,284	14:18
Manzanillo-Matamoros	1,308	14:40
Mazatlán-Matamoros (actual)	1,234	15:12
Mazatlán-Matamoros (supercarretera)	1,152	12:12

Corredor Mazatlán-Matamoros



- Puertos
- CANAMEX
- Midcontinent EE. UU.
- Midcontinent Mex.

La infraestructura regional que viene

Uno de los aspectos cruciales para el éxito de este gran corredor es la expansión y modernización de la infraestructura de la región. De particular relevancia son las obras de infraestructura carretera, ferroviaria, y multimodal, así como los centros logísticos de la región.

Entre todas estas obras, la de mayor trascendencia en este momento es la modernización integral del Puerto de Mazatlán que está llamado a ser —junto al Puerto de Altamira— la gran puerta de entrada y salida del COREN.

Con esa convicción, los gobernadores de los siete estados miembros del COREN impulsan, de común acuerdo, esta obra estratégica que más allá de la frontera estatal que la alberga, se ha convertido en una prioridad común para todos los estados promotores de este corredor.

El reto para los estados del COREN es seguir avanzando unidos, con una Agenda Estratégica común y convertir los acuerdos institucionales, en beneficios económicos y sociales, a favor del empleo, de la calidad de vida de la gente y de las futuras generaciones. La visión compartida, el espíritu de cooperación y el oficio político que distingue a los gobernadores miembros del COREN, son un buen augurio para el futuro de esta importante región de México.

MESA DE GARANTÍAS SOCIALES, EDUCACIÓN, SALUD Y DESARROLLO SUSTENTABLE

Coordinación Carlos Flores Rico

Participantes Juan Pablo Arroyo Ortiz

Roberto Borja Ochoa

Gabino Cué Monteagudo

Diva Hadamira Gastélum Bajo

José Fernando González Sánchez

Elba Esther Gordillo

Carlos Padilla Becerra

Lucio G. Lastra Escudero

Hilda Santos Padrón

Miguel Ángel Van-Dick Puga

Relatoría Javier Álvarez Magaña

Hugo Vadillo Zurita



RELATORÍA

Javier Álvarez Magaña
Hugo Vadillo Zurita

CONTEXTO

El objetivo de esta mesa fue responder a las siguientes preguntas: ¿cómo se definen las garantías sociales y cuál es su rol en el desarrollo nacional?, ¿cuál es la relación entre las garantías sociales y la problemática actual de México?, ¿cuál es el nivel del desarrollo nacional en el tema?

EL DEBATE

- La sesión se abrió haciendo alusión a la necesidad de definir los conceptos que se pretendían estudiar y, sobre todo, encontrar una línea conductual para llevar la discusión por buen cauce.
- Se estableció un enfoque basado en la sustentabilidad, que expresó la necesidad de precisar y determinar las líneas a seguir, ante lo amplio del concepto de garantías. Se hizo referencia a la salvaguarda constitucional del propio concepto y a la necesidad de explorar sobre la definición de los derechos exigibles.
- La introducción que se planteó, propició un importante intercambio que osciló entre las propias definiciones de carácter social y político, pasando por las de principios sociológicos, hasta las de orden teológico y nuevas tendencias del pensamiento.
- Las diversas corrientes representadas, impulsaron la necesidad de conciliar los mejores aspectos de todas para definir este y otros conceptos. De tal suerte que ejemplos como el de las fronteras nacionales, que hoy día proponen nuevos paradigmas, ya no pueden considerarse como límites de carácter político para quienes pretenden aportar diagnósticos y alternativas a la problemática resultante del estudio de las garantías sociales.
- Se hizo evidente que en un contexto global como el que actualmente se vive, es necesario abrir horizontes hacia preocupaciones de orden mundial como el cambio

climático y el desarrollo sustentable o sostenible, concepto que también se expresó en la mesa de diálogo.

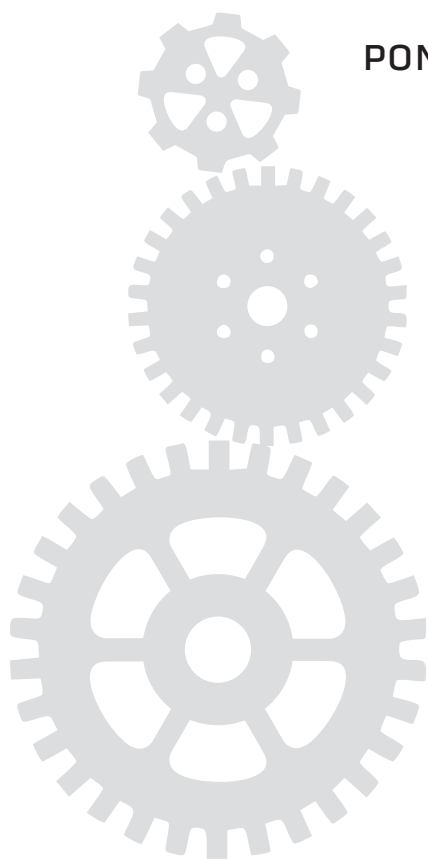
- Respecto a las propias características de la mesa, se abordó el tema del desarrollo sustentable como uno de los puntos rectores para el establecimiento y promoción de acciones concordantes con la realidad; de igual manera, como un referente sustancial para explicar fenómenos de alta incidencia y políticas públicas de alto impacto en las agendas nacionales.
- En ese orden de ideas, se suscitó un importante debate en cuanto al tema de la educación. La formación de actores sociales que puedan adquirir mayores elementos en cuanto a su desarrollo profesional, sirvió de marco referencial para explicar programas de atención en materia educativa para áreas específicas de la sociedad mexicana.
- El intercambio propició una amplia exposición de ideas e inquietudes que pudieran abonar a que la sociedad mexicana tenga una formación mucho más eficaz y con mayores elementos, tal como actualmente poseen menores y ciudadanos en otros países del mundo. Se ejemplificaron casos como el de Corea que actualmente tiene muy elevados índices de desarrollo, atribuido según expertos, a su política educativa.
- A pesar de estas afirmaciones, un sector de los presentes se manifestó en contra de que sea la educación la única solución para las carencias y atrasos que aún permean en México, e incluso para los problemas socioeconómicos, como la inseguridad pública, el desarrollo humano y el bienestar.
- Varios representantes de la mesa insistieron en que es a través de la creación de empleos bien remunerados (se empleó el término de la Organización Internacional del Trabajo “empleo decente”), que se podrá combatir con mucho más eficacia los problemas como el crimen organizado y el narcotráfico. Es por la vía del empleo que los ciudadanos, se dijo, podrán tener la seguridad del bienestar y podrán, con sus propios recursos, avanzar a más y mayores retos—incluso en el ámbito académico—, ya que contarán con el respaldo económico necesario para hacerlo.
- En cuanto al tema del desarrollo sustentable, se establecieron amplios conceptos que pudieran dejar en claro que éste no es sólo un tema de carácter ambiental, por lo cual se expresó en la mesa que existían términos amplios que abordaban temas y acciones acordes con el nuevo orden mundial y sus características, y que para ello era relevante involucrar a los nuevos actores que están ya ocupando importantes lugares en el escenario social del nuevo orden mundial; por ello, se mencionó la lucha por la equidad e igualdad de género, la defensa de los migrantes y la movilidad humana, entre otros.
- A manera de conclusión se expresó la complejidad del debate que ahí se llevó a cabo, toda vez que a diferencia de otras mesas en las que el tema perfilado definía específicamente sus propias características, en este caso no podría ser así, debido a la naturaleza del concepto y a la pluralidad de las ideas ahí vertidas.

- De igual manera, se reunieron las intervenciones y propuestas, y se consideraron para destacar aquellas que hubieran tenido el mayor de los consensos durante la jornada de trabajo. Para establecer la positividad del concepto de garantías sociales que otorga el nombre a esta mesa, se coincidió principalmente en la importancia de los siguientes temas:
 - Crecimiento económico, empleo y distribución de la riqueza.
 - Satisfacción del ingreso real para todas las familias.
 - Mercado interno sustentable.
 - Reforma fiscal progresiva.
 - Reforma a la banca privada.
 - Derecho a la educación integral.
 - Reformas de tercera generación en educación.
 - Mayores alcances en materia de equidad y género.
 - Inclusión de nuevos actores y visión geopolítica actual.
 - Desarrollo sustentable.

- En este sentido, las principales expresiones y propuestas de los distintos integrantes de la mesa fueron:
 - La definición de las garantías sociales, como se ubica actualmente este concepto en México: es un referente de estos derechos a la Revolución Mexicana y su Constitución.
 - México debe tener en los próximos años una base de derechos sociales mínimos. Trabajo, educación y salud. La base es el derecho al trabajo.
 - En el desarrollo sustentable, como una responsabilidad humana es necesaria la corresponsabilidad con el mundo. Nueva gobernanza mundial. Nueva reflexión sobre el papel del hombre en el mundo, la creación de un consejo social de Estado que reúna más visión humana. Una concepción global de lo que está sucediendo en el mundo.
 - Se vive una etapa donde predomina el liberalismo. Existe un problema de equidad en México. El individuo es lo fundamental. El centro del tema es la sustentabilidad. El estado de bienestar no es la alternativa. Compromiso social por generar empleo. Desigualdad creciente de distribución del ingreso. Alto subempleo y desempleo. Desigualdad en la relación de trabajo. Desigualdad regional. Desigualdad sectorial.
 - Vivimos la crisis de la sociedad industrial y de servicio. Se requiere un servicio nacional para la vida y el trabajo.
 - El empleo es la clave del desarrollo sustentable. Garantía del derecho al trabajo, reformas profundas de la Secretaría del Trabajo.

- La educación deriva de consensos científicos, la economía comienza a decidir el modelo educativo. Una escuela es un espacio donde se recrea el saber humano. El contenido del saber ya no es el libro para las nuevas tecnologías. La educación no está vinculada al desarrollo económico de las personas.
- Se debe crear un modelo educativo donde se incluya a la cultura, el arte, la computación, un modelo integral para el alumno en el aula.
- Las mujeres no están consideradas como género, en el tema de la sustentabilidad. El desarrollo ha afectado a las mujeres de manera impresionante. Armonizar la convivencia entre hombres y mujeres. La estadística del tema de mujeres está en números rojos. Sigue siendo un gran pendiente en México.
- Se coincide con lo anterior, pero se establece que los planteamientos con los que se inició la discusión son una visión de abstracción.
- Se afirma que la participación de nuevos actores, deja atrás la idea de un orden basado en las fronteras nacionales, para concebir estrategias en una visión geopolítica integral que recupere los derechos humanos y la promoción de identidades nuevas. Sustentabilidad a partir de la generación de empleos para el desarrollo.

PONENCIAS



LAS GARANTÍAS SOCIALES EN MÉXICO

Carlos Flores Rico



La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 es el origen de las garantías sociales. De dicho ordenamiento no sólo salió transformado el catálogo de derechos individuales, sino que emergió un nuevo Estado con las facultades para implementar las llamadas garantías sociales.

Así, los Artículos 3º, 27 y 123 constitucionales se refieren ampliamente a las prerrogativas otorgadas a los grupos sociales. Además de ello, la Carta Magna contiene otros preceptos normativos destinados a la protección de los intereses de la sociedad, previstos en los diversos Artículos 25, 26, 28 y la fracción xxv del 73.

Sumados a los anteriores preceptos, se han promulgado otros instrumentos con la finalidad de generar la capacidad institucional del Estado para garantizar el acceso a nuevos derechos económicos, sociales, culturales y de desarrollo sustentable.

Así, se tiene que a partir de la década de 1990 se inició la creación de diversas leyes destinadas a la protección específica de grupos vulnerables de la población: en 2000 se creó la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes; en 2004, la Ley General de Desarrollo Social, así como la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Posteriormente, se expidió la Ley para la Protección contra toda forma de Violencia contra las Mujeres; la Ley para Prevenir y Sancionar la Discriminación; la Ley Federal para la Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad; la Ley para la Protección de los Derechos de los Adultos Mayores, entre otras.¹ Recientemente, la Ley de Cambio Climático.

Este nuevo marco jurídico estableció, en el mejor de los casos, nuevas responsabilidades para dependencias federales y para gobiernos estatales y municipales; empero, no definió nuevos mecanismos, ni nuevas capacidades institucionales para dar cumplimiento a la ley.

No obstante los avances legislativos, en los últimos lustros el modelo de política social ha reducido su efectividad y cada vez aparece más insuficiente y deficiente en la calidad del gasto y en la generación de resultados estructurales. La proporción del gasto en programas asistenciales es mayor, al igual que también es mayor su regresividad.²

Con 114 millones de habitantes, México es un país más grande; pero también más pobre e injusto que hace dos lustros. Su capacidad de generación de riqueza lo ubica como un país de renta media; sin embargo, 90% de los hogares está por debajo de ella. La clase media se ha empobrecido. La desigualdad en el ingreso es persistente, lo mismo que entre géneros, grupos, regiones y municipios.³

Como muestra de lo anterior, entre 2006 y 2010, de acuerdo con cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la pobreza en México repuntó: en 2010, 58.5 millones de personas tienen ingresos inferiores a la línea de bienestar. La carencia más elemental, la alimentaria, también se amplía y alcanza a 21.2 millones de mexicanos. Al tiempo que se reportan leves avances en indicadores sociales blandos, que poco dicen sobre la calidad de los servicios, la pobreza se generaliza y la desigualdad se entroniza.

En 2010, las personas que no pueden adquirir la canasta alimentaria (pobreza extrema) son 21.2 millones, poco más de un millón de las registradas en 2008. Así mismo, las personas en pobreza de capacidades sumaron 30 millones; 2.2 millones más que hace dos años; y, a su vez, los pobres patrimoniales alcanzaron los 57.7 millones de personas, 12.2 millones más que lo registrado cuatro años antes, al inicio del actual periodo de gobierno federal.

En promedio, en estos cuatro años, la pobreza creció en 8 mil personas cada día: 348 cada hora y seis cada minuto.

Este deterioro se ha dado, a pesar de que el gasto social ha venido observando incrementos históricos en este mismo periodo.

Por su parte, las personas sin ingresos suficientes para cubrir sus necesidades de educación, salud, vivienda y transporte, ahora son más. En 2010 sumaron 58.5 millones de personas, en tanto que en 2008 llegaron hasta 53.7 millones.

Como puede observarse, la política social del gobierno federal, basada en transferencias directas de recursos o de medidas asistencialistas, no está funcionando contra la pobreza. De hecho, observó su debilidad desde el principio de esta administración, cuando la pobreza por ingresos empezó a crecer, mucho antes del aumento internacional en los precios de los alimentos y de la crisis económica 2008-2009.⁴

Puede afirmarse que el problema en México ya no es sólo la pobreza, también los niveles de desigualdad han llegado a índices insostenibles. Debe asumirse que el mercado no es suficiente para evitar y superar la pobreza, y mucho menos la profunda desigualdad social.⁵ A menor ingreso, menor salud, menor educación y menor alimentación. Ante esta realidad, el próximo gobierno deberá abordar con seriedad el tema de las garantías sociales y no se considere marginal.

Se deberán redefinir las tareas del Estado y abrir la posibilidad, primero, para debatir y poner sobre la mesa las distintas visiones que hay sobre el país y lograr conciliar aquellas que permitan, hay que decirlo, reducir los niveles de desigualdad que existen y, con ello, proteger a la democracia y al modelo de vida en libertad que quiere la mayoría de los mexicanos.⁶

El incumplimiento de los derechos sociales de amplios sectores de la población ha puesto en riesgo la legitimidad del sistema democrático, así como la representatividad de los partidos

políticos. Es por ello que es necesario abrir nuevas posibilidades de construcción de acuerdos para garantizar mayor equidad y mayor grado de cumplimiento de los derechos humanos y sociales de los mexicanos.

Se requiere una nueva reforma social que tenga como eje la reducción de la desigualdad; el combate a la pobreza; la reforma del sistema de seguridad social; la relativa al de asistencia social; el acceso a los servicios de salud y medicamentos para toda la población; y la reforma al sector educativo, son sólo algunos de los temas que pueden y deben discutirse y conducir a la construcción de una nueva nación social.

Será necesario construir nuevos consensos para una reforma de esta magnitud; asimismo, se va a requerir, si quieren realizarse en serio, un amplio respaldo y soporte social. Se necesitará, al mismo tiempo, la voluntad y la firmeza para enfrentar a los intereses privados que necesariamente se opondrán, al verse amenazados o disminuidos, ante nuevos mecanismos o instrumentos de regulación económica o de redistribución del ingreso, ambos necesarios para reducir las inequidades y la injusticia social prevalecientes en México. Mientras esto sucede, lo mínimo que se requiere, es que el Estado cumpla con su obligación de otorgar las garantías sociales contenidas en la Constitución y sus leyes. Se trata de cómo lograr se cumpla plenamente con los derechos que la Carta Magna ya reconoce y mandata.

Se requiere construir una agenda social que dé respuesta a las siguientes interrogantes: ¿Cómo construir una nueva política de subsidios para el campo? ¿Cómo garantizar el acceso y la permanencia de todos nuestros niños, niñas y adolescentes a servicios de educación, gratuitos y de calidad, que permitan plantear, en los próximos años, su ampliación al universitario? ¿Cómo construir condiciones adecuadas para la competitividad y el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas, así como de otras actividades productivas de los sectores rurales e indígenas?

¿Cómo se van a enfrentar los nuevos riesgos sociales, por ejemplo, las adicciones, los suicidios, la indigencia y la violencia? y ¿cómo se van a generar nuevas estructuras institucionales que permitan ampliar el acceso a servicios sociales básicos y a mejores condiciones para el cumplimiento pleno de las garantías que a todos nos otorga la Constitución?

¿Cuáles son las capacidades y facultades que habrá que darle al Estado, y cuáles deben fortalecerse para la plena garantía de los derechos sociales? ¿Los partidos políticos tendrán la madurez y la voluntad política para replantear las estructuras de desigualdad económica e ir a una reforma integral que permita generar una sociedad mucho más igualitaria?

Es necesario destacar que la reforma social del Estado no es complementaria a la política y a la económica, que se hicieron anteriormente, es, antes bien, una condición necesaria para que las otras dos tengan pleno sentido y doten de un nuevo significado a nuestra democracia.

En esa lógica, la discusión y los consensos sobre las garantías sociales en México se enfrentarán al reto de construir reformas con la capacidad de ser operadas e instrumentadas en lo inmediato y que, al mismo tiempo, permitan percibir resultados en la disminución de la desigualdad y la pobreza en el menor tiempo posible. No hacerlo dará como resultado una sociedad cada vez más desigual.

Ante el nuevo cambio de gobierno, México requiere de consensos políticos previos de alcances mayores, que redefinan las estructuras jurídicas, políticas e institucionales que han impedido, hasta hoy, superar la desigualdad.

Hoy existe evidencia suficiente para sostener que el funcionamiento económico, en su modelo actual, ha generado severas distorsiones y terribles inequidades. Por ello, es necesario insistir en la necesidad de abordar la cuestión de cómo fortalecer a un estado que pueda regular y corregir las desviaciones del mercado y, al mismo tiempo —aunque parezca paradójico—, estimular su funcionamiento para lograr procesos de crecimiento y desarrollo económico sostenido.⁷

El tema de las garantías sociales no es un asunto menor. La exclusión de muchos mexicanos no puede constituir la única visión viable para México en los próximos años. Tampoco puede serlo la pobreza y el hambre.

En síntesis, pensar lo social en el siglo XXI, requiere, de inicio, fijar reglas claras para la construcción de un nuevo diálogo político, dirigido a la construcción de consensos y afianzar la arquitectura institucional necesaria para sustentar una nación social con las capacidades suficientes para garantizar equidad y una vida digna para todos.

Referencias

¹ Luis, Fuentes Mario. “La reforma del Estado y las garantías sociales en México”, *El Cotidiano*, julio-agosto 2007.

² Flores, Rico Carlos. “El municipio y la Política Social de la Federación”. Mimeo.

³ *Ibidem*.

⁴ Flores, Rico Carlos. “El municipio y la Política Social de la Federación”. Mimeo.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*.

⁷ http://marioluisfuentes.blogspot.mx/2008_04_01_archive.html

UNA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, PARA EL CRECIMIENTO CON EQUIDAD

Juan Pablo Arroyo Ortiz



Las diversas formas de desigualdad y exclusión tienen su raíz en el desaliento, frustración y miedo que hoy priva en el ánimo social, producto de una concepción equivocada de desarrollo social centrada en el individuo aislado de su familia y de su grupo social, de género, de etnia, de edad, de localidad o región. La inseguridad y la violencia, sustentadas en la corrupción y en la impunidad, están también en el origen de un problema que lastima y agravia la vida de los mexicanos y se desarrollan en este concepto de desarrollo social que aísla a las personas y rompe con las redes sociales básicas.

La actual estrategia de desarrollo ha privilegiado la estabilidad macroeconómica como propósito central. Esta situación no puede seguir por mucho tiempo más, se ha tenido éxito en conservar en la macroeconomía una frágil estabilidad, lograda hace más de 15 años, luego de un largo y doloroso proceso de ajuste y reformas estructurales, pero que no han sido suficientes; al contrario han sido la fuente de la desigualdad y la exclusión.

El sujeto principal de la política de desarrollo social actual es el individuo. La forma de apoyo para el desarrollo ha sido la aplicación de recursos líquidos en efectivo, ahora también a través de un plástico bancario, que se propone ligarlo a un mercado débil o inexistente. Desapareció el concepto de grupo social y la familia. Dado que los recursos son escasos se focaliza en los más necesitados, de los que cada vez hay más y relativamente generan mayor escasez de los recursos disponibles.

Los resultados son desalentadores

Hoy existe más pobreza, más desigualdad y aún se es vulnerable; lo vivimos dramáticamente en 2009, ante la crisis financiera internacional, la mexicana fue de las economías que más se contrajo.

Nuevo proyecto de desarrollo: sí con estabilidad, pero con objetivos sociales

El esfuerzo de desarrollo debe orientarse a lograr que la economía sea capaz de generar los empleos suficientes para:

- Absorber el crecimiento de la fuerza de trabajo.
- Cubrir en un lapso razonable, no más de 15 años, el rezago actual de empleos de calidad.
- Producir mejoras constantes en los salarios reales y en las capacidades productivas competitivas.
- Sostener dichos ritmos de empleo y mejoras en los salarios reales por un largo periodo, dos décadas al menos.

La ruta para llevar a la sociedad al desarrollo sustentable con equidad

El nuevo proyecto nacional de desarrollo requiere que a la par de crecimiento y estabilidad busque más igualdad, que se proponga reducir sostenidamente las desigualdades actuales entre personas, grupos y regiones. Una sociedad con crecimiento al ritmo de su demanda de empleo, genera más mercado y mayor capacidad de recaudación fiscal.

Este nuevo propósito estratégico es fundamental, porque una sociedad desigual y con pobreza, más allá de su injusticia, es menos productiva, crece a ritmos mediocres y tendrá a su disposición menores recursos para hacer frente a los grandes desafíos del presente.

El nuevo proyecto nacional de desarrollo exige pues, privilegiar el mercado interno, diversificar el comercio exterior y usar el poder de producción y compra de las empresas públicas y de grandes empresas corporativas, como motores del crecimiento.

El nuevo modelo de desarrollo que se propone, exige construir un nuevo equilibrio entre Estado, mercado y sociedad, que potencie la contribución de cada uno al progreso nacional.

Si alguna lección deja la crisis reciente es que no se puede seguir asumiendo que el mercado, por sí solo, puede resolver las debilidades de la economía nacional que impiden un mejor desempeño económico.

Un nuevo propósito estratégico debe ser crecer con igualdad y estabilidad. Un nuevo orden de prioridades: el nuevo motor de desarrollo estará en nuestras fortalezas internas. Sólo del exterior poco se puede esperar; y un nuevo equilibrio entre el Estado, sus instituciones, la sociedad y el mercado, que potencie el aporte de cada uno al desarrollo nacional.

Para esta nueva política social se propone que el Estado funcione como el gran equilibrador social. En este papel debe promover una nueva política social que no esté subordinada a la política económica, como sucede actualmente y cuyo objetivo ha sido únicamente mantener con los mínimos de subsistencia a los pobres de México sin afrontar las limitaciones estructurales que hay para alcanzar mayor bienestar.

Para la nueva política social se proponen cinco objetivos:

- La política social no debe estar desvinculada ni subordinada a la económica, la solución del problema de la pobreza debe estar ligada a resolver la inequidad en la distribución del ingreso y ambos al crecimiento.
- La solución a la pobreza es un asunto de incorporación de la población a la vida económica, para lo cual se requiere un sistema con un mercado interno que integre a la mayor parte de la población por su trabajo y su capacidad de agregar valor en la producción y en los servicios.
- En el nuevo concepto de mercado debe haber empresas privadas, empresas mixtas que regulen monopolios globales y nacionales, pero también empresas públicas estratégicas.
- La nueva política social de combate a la pobreza, debe también limitar las acciones focalizadas que han provocado duplicidad de programas, errores de inclusión y exclusión, segmentación de programas y vínculos muy débiles con la raíz del problema, los esquemas de inserción laboral y la remuneración justa del trabajo.
- Un objetivo central de la política social debe ser la inserción y reinserción laboral, con remuneración justa.

En el tema de lo social, la principal garantía social que será base para resolver las desigualdades está en la integración de toda la población en edad y con capacidades, a un vida útil y remunerada justamente, como la forma en la que se resuelven de raíz los problemas sociales de alimentación, capacidades, vivienda y desarrollo humano integral de las familias.

En otros países hay experiencias que han logrado avances importantes con esta estrategia. Crecimiento y cambio estructural que genere empleo de calidad bien remunerado y desarrolle un mercado interno.

Una política social de amplia cobertura (de ser posible universal) es esencial para el abatimiento de la pobreza.

La desigualdad extrema es un obstáculo fundamental para la reducción de la pobreza, por lo que habrá que atacar las raíces de esta inequidad a nivel de las familias y de las regiones de México. Equidad en la distribución del ingreso nacional, entre salarios, precios y ganancias.

El impulso de la capacidad efectiva del Estado en materia de equidad, de empleo de todos los recursos disponibles, humanos, naturales, capacidades empresariales, de recaudación de impuestos y de inversión pública.

La nueva política social para la igualdad requiere basarse en cinco principios fundamentales, sin distinción de género o de grupo de edad al que se pertenece:

- Equidad en el ingreso nacional.
- Universalidad en los derechos sociales básicos.
- Calidad de los servicios.

- Transversalidad y concurrencia.
- Proyecto económico de inclusión social.

La nueva política social debe abordar todas las variables que determinan la situación económica y social de personas y los hogares. Debe ser una guía para identificar y mejorar estas variables que son las fuentes de bienestar de los hogares:

- Ingreso corriente (monetario y no monetario), con garantía de estabilidad en el empleo, o las posibilidades de integrarse al mercado con comercio justo.
- Activos básicos que cubran y mejoren cada vez más las necesidades de la familia (vivienda y su equipamiento).
- Activos no básicos, culturales y de desarrollo personal (que incluye capacidad de endeudamiento).

Cinco propuestas para lograr avances en la política social:

- Política económica de crecimiento para la equidad con estrategias y metas de empleo.
- Programa de seguridad social que incorpore el ingreso mínimo universal.
- Es precisa la transformación del sistema actual de seguridad y salud en uno universal, sin quitar la responsabilidad tripartita del empresario, del trabajador y del gobierno cuando se encuentra en el empleo formal. Mientras exista la informalidad, el servicio dependerá del gasto público proveniente de la regularización de las responsabilidades fiscales de toda transacción y todo ingreso; esto no necesariamente se sustenta en incremento de impuestos pero sí en la eliminación de privilegios.
- Acceso universal a un proyecto de educación de generación de valor con calidad y de acuerdo con las capacidades. Un proyecto de educación para un modelo económico de alta competencia.
- Financiamiento público mediante impuestos o contribuciones generales a todo tipo de ingreso que sobrepase las necesidades básicas.

Los desafíos

Economía de mercado y mixta en donde se tenga capacidad de estar integrados con equidad. Donde haya que proteger, por falta de equidad o por existencia del monopolio, se asocia con empresas públicas o en su caso se protege por interés social. Libertad de mercado, pero con igualdad de derechos económicos y sociales. Un mercado sin monopolio ni monopsonio, con comercio justo a nivel global.

Se tiene (todavía) la riqueza del petróleo, pero habrá que agregarle valor, en tanto se desarrollan energías alternativas.

Como nunca antes en los últimos 10 años se generaron excedentes petroleros, no se sabe dónde quedaron.

Hay mercado, 112 millones de habitantes. Hay que darle poder económico con trabajo remunerado justamente.

Existen recursos naturales. Hay que agregarles valor en el mercado nacional y darle poder de mercado al productor nacional. Sobre todo en el campo defender su valor con comercio justo.

Principios básicos del nuevo modelo para el desarrollo social

Competitividad y capacidad con impulso para la creación y de acumulación en las empresas nacionales.

No se debe perder el espacio en el mercado internacional, al contrario, se debe ampliar y diversificar.

El Estado debe cuidar con respaldo de las empresas, el desarrollo tecnológico y su productividad, no sólo explotar y exportar la fuerza laboral.

Un proyecto de educación superior de largo plazo y de aplicación de tecnología en la producción, con incorporación y desarrollo para la creación y la producción. Desde educación para el trabajo hasta educación para el desarrollo científico y la creación artística.

Vincular la educación como una creadora de valor, de tecnologías y desarrollos científicos aplicables en la inversión social y privada, además de ser fuente laboral calificada para el nuevo proyecto de desarrollo.

Se deben revisar los acuerdos de derechos de autor y patentes, para protegerlos, así como avances generados en el sistema nacional de ciencia y tecnología.

Desarrollo de una sociedad de cooperación social

Entre empresas y el gobierno, entre sectores sociales y entre individuos. Un Estado que se haga cargo de las empresas estratégicas, con empresas públicas y mixtas que operen con las reglas del mercado y regulen la competencia justa en el mercado. Las empresas estratégicas son las de energía, petroquímica, los bancos y las financieras. La reforma hacendaria debe incluir la discusión para la recuperación de las atribuciones sociales del Estado y los tres niveles de gobierno.

La formación y actualización de los economistas y científicos sociales para enfrentar estos desafíos.

Economistas y científicos sociales con una formación teórica y metodológica que rompa con la rigidez de la ortodoxia que no se ocupa del desarrollo social y humano de la población. Revisar y actualizar la experiencia del pensamiento latinoamericano ante el embate del pensamiento sajón.

Hay que replantear la teoría económica para repensar el desarrollo económico, no sólo en el crecimiento, también en la distribución y el desarrollo social. Es en este ámbito, con estas estrategias del cambio de ideología, en el que se inicia la solución al problema de la pobreza.

GARANTÍAS SOCIALES PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE

Roberto Borja Ochoa



Lo que constituye un hecho fundamental de esta época es que la conciencia sobre el desarrollo sustentable es también la conciencia de un destino común de la humanidad, ante el cual se requiere de la sabiduría que incluya los valores superiores y no sólo los conocimientos científicos. Pero, también exige la adecuación de estructuras políticas de México para tomar decisiones. En otras palabras, el conocimiento plantea opciones limitadas que la conciencia debe traducir en las mejores decisiones. Pero el hombre deberá decidir en función de los valores superiores de la conciencia sobre su ser en el planeta y no sólo de los derivados de la convención, la democracia, o el conocimiento científico.

¿En qué dirección deberá decidir el hombre? Aún no se sabe tomar las decisiones fundamentales. La democracia hace de las decisiones vitales, opciones meramente convencionales. La teocracia (el fundamentalismo) impone, en el nombre de un Ser superior, las decisiones vitales que aplastan la vida de los hombres, hasta arrancar la vida de la vida.

Cuando la humanidad descubre que el planeta no le pertenece, sino que ella le pertenece al planeta, las responsabilidades de la especie se ensanchan enormemente. Entonces, la especie se convierte en el guardián del planeta, pero no como la casa que lo alberga, solamente, sino como la conciencia de sí del nuevo organismo humanizado o, lo que es lo mismo, del nuevo hombre planetarizado, es decir, la conciencia de la Tierra.

He aquí una nueva responsabilidad humana, pero también un goce infinitamente mayor de la vida. Un asumir la vida con toda la riqueza de la existencia de un ser que puede sentir (aunque sea imaginar) por el mundo, que trata de entender, de escuchar y de hablar con él, para coexistir y cultivar una forma de vida de intensa creatividad. Una sociedad que expande sus saberes científicos, filosóficos y poéticos.

La nueva conciencia del hombre, por saberse terminal sensible y afectiva del mundo, apunta hacia un nuevo mundo transformado, de uno como modelo de convivencia entre la naturaleza y el hombre, como punto de partida para la espiritualización del planeta y descubrir el sentido más profundo de la vida: ser conciencia del ser para existir en libertad. Entonces, en la solidaridad fraterna, en la humildad de la fuerza propia, pero con la infinita ambición

del conocimiento cósmico, la humanidad tiene una misión de millones de años: alcanzar la plenitud en el cuidado del ser y ejercerla con afecto para espiritualizar el planeta. Tal es el fundamento del nuevo diálogo entre la ciencia, la política, la poesía, la religión y el corazón del hombre, en el seno del pluralismo cultural.

La nueva conciencia apunta hacia una modificación radical de la concepción del hombre y de su lugar en el mundo: del hombre como criatura desamparada envuelta en el miedo de vivir a la intemperie, en espera del Apocalipsis y de la redención final, al hombre como deseo de vida cósmica que busca la comunión espiritual del ser en su existencia.

La propuesta consiste en impulsar un movimiento que devele esta nueva conciencia, es decir, la de humanizar al mundo y planetarizar al hombre. Con esta consigna, los hombres de todas las culturas podrán construir un diálogo del que emerjan formas novedosas de movilización social y cultural. Y, para desarrollarse, es menester trazar el camino a seguir por el entramado de la vida real, todavía azotada por la miseria y la desigualdad, pero ya preñada de la experiencia límite de la especie.

Una plataforma de esta naturaleza encarnará en espacios de creación de nuevas relaciones, que tratan de influir en la vida de las naciones y del mundo para promover un nuevo orden planetario. Por tanto, no son sólo los métodos tradicionales de la política, sino la construcción de un conglomerado de fuerzas, movimientos, asociaciones, instituciones y empresas que puedan demostrar que es posible un mundo alterno, centrado en la persona. Y que, para la persona, otra vida también es posible.

La plataforma del pluralismo es factible si se fundamenta en un lenguaje común, que no puede radicar en las creencias ni en la razón, sino en la emoción y el afecto que otorgan, más allá de la tolerancia o el universalismo cultural, la forma de conocimiento del tiempo y la eternidad, del espacio y el infinito, la multiplicidad y la unidad del ser como cualidades fundamentales de la casa cósmica, donde el hombre ha de vivir amorosamente su destino común o extinguirse.

A partir del reconocimiento del núcleo afectivo, ético y plural de las decisiones, podrán construirse las mejores formas de reunión de hombres y mujeres; y para configurarlas con tino habrá, también, que recurrir a los teólogos para las propuestas de los valores superiores; a los filósofos y pensadores, para tener conciencia del ser, interconectarlo sistemáticamente y plantear con atingencia los problemas; a los científicos, para la formulación correcta y matemática de las posibles soluciones; a los técnicos, para instrumentar lo necesario; a los especialistas, para profundizar en los aspectos relevantes. Y, asimismo, habrá de considerarse la singularidad sensible del corazón de cada uno de los involucrados para apreciar la pertinencia de tal o cual recurso, y la libertad para proponer a los demás, con infinito cuidado y solidaridad, el mejor camino a seguir.

Dos propuestas:

- Crear el Consejo Social de Estado para el Desarrollo Sustentable en México (Propuesta ya hecha por la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado en 2000).

- Multiplicar los esfuerzos orientados hacia una nueva gobernanza de la sustentabilidad mundial.

Sólo la concertación de los esfuerzos en los órdenes local, regional y mundial, permitirá hacer de las garantías sociales al desarrollo sustentable, derechos efectivos, tutelados y protegidos, o ambos.

LAS GARANTÍAS SOCIALES EN MÉXICO

Gabino Cué Monteagudo



Como hijo del pueblo nunca podría olvidar que mi único fin debe ser siempre su mayor prosperidad.

Benito Juárez García

Se puede y debe construir un país de bienestar y equidad para todos en México. Hay los recursos humanos y naturales, así como las capacidades y voluntades para lograrlo.

El desarrollo nacional y la validez de la sociedad dependen de hacer efectivas las disposiciones constitucionales que establecen y regulan los derechos y prerrogativas de la sociedad, en general, así como de grupos de población en condición de vulnerabilidad, en particular.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tutela los derechos a la igualdad y la no discriminación, a la educación, la salud, la vivienda, al multiculturalismo, así como a los derechos laborales y de seguridad social.

La edificación del México que se sueña y que define la Carta Magna requiere, en los tiempos actuales, de un pacto social de gran calado para transformar a México, de una nación excluyente a una incluyente, en el marco de una verdadera república social.

Lo anterior se debe realizar reconociendo que las desigualdades, así como las condiciones de pobreza y marginación de una parte importante de los mexicanos, no tienen en su origen una causa única; por el contrario, son resultado de factores multidimensionales, con procesos y trayectorias entrecruzados.

Dichas desigualdades y condiciones de subdesarrollo estriban en las diferencias que tienen los individuos a los recursos y medios para generar bienes: desigualdad de activos, capacidades e infraestructura; a la inequidad en los procedimientos para hacer uso de esos activos: desigualdad de oportunidades; o a la asimetría en la distribución final de los bienes: desigualdad de resultados.

Por tanto, para combatir la desigualdad se deben diseñar políticas a partir de combinaciones adecuadas entre las tres equidades: de activos, de oportunidades y de resultados y, además instrumentar programas con base en tres principios:

- Desarrollar las capacidades de los sectores que han sido históricamente excluidos y explotados, para que puedan competir en condiciones de igualdad.
- Eliminar los mecanismos de discriminación y las medidas institucionales que han desfavorecido de manera sistemática a algunos grupos —los más desprotegidos—.
- Convertir en incluyentes a las estructuras de planeación y programación de la inversión pública. Si la desigualdad tiene muchos ámbitos, su combate necesariamente debe ser integral.

En consecuencia, esta política requiere de la aportación de recursos, esfuerzos e ideas de todos los mexicanos y sólo puede egresar de un pacto social que cree las condiciones para que los actores sean coadyuvantes activos en la construcción de un estado democrático de bienestar, mediante una reforma social de alcance mayor.

Situación actual

Según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) —organismo oficial para la medición de la pobreza— entre 2008 y 2010 la población en condiciones de pobreza pasó de 44.5% a 46.2%, lo que representa un incremento de 48.8 a 52.0 millones de personas. En este contexto, la falta de acceso a servicios de salud aún afecta a 35.8 millones de individuos. Por su parte, 68.3 millones de mexicanos todavía no tienen acceso a la seguridad social y 18.5 millones de personas padecen la carencia de servicios básicos en vivienda.

En el mismo sentido, el CONEVAL asienta que la población con carencias asociadas con la calidad y espacios de la vivienda alcanzó en 2010 la cifra de 17.1 millones de personas; el rezago educativo a 23.2 millones de mexicanos y los individuos con carencia por acceso a la alimentación pasaron de 23.8 a 28.0 millones de personas entre 2008 y 2010.

En tanto, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares, 2010, el ingreso total mensual per cápita en el primer decil de ingresos —10% de la población más pobre— es de \$316.16 pesos (a precios de agosto de 2010). En contraste, en el décimo decil —10% de la población más rica— el promedio es de \$11,609.4; es decir, una diferencia de 35 veces más frente a quienes viven las mayores carencias.

México, por su Producto Interno Bruto Nominal es considerado la economía número 13 del mundo pero, en cambio, por su Índice de Desarrollo Humano, ocupa el lugar 53 en la clasificación mundial. Estos datos dan muestra de la profunda desigualdad que existe en México.

Por otra parte, las cifras de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para el 2011 dan cuenta de que casi 14 millones de personas trabajan en la informalidad; hay más de 2.3 millones de desocupados y más de 6.5 millones de trabajadores perciben ingresos mensuales por debajo del salario mínimo. A ello debe agregarse la dura realidad del trabajo infantil, situación

en la que se encuentran más de tres millones de niños y adolescentes, mientras que prácticamente 60% de la planta laboral no tiene acceso a las prestaciones de ley.

Asimismo, existen franjas de la población que viven en verdaderas condiciones de segregación social; además de condiciones socioeconómicas adversas, enfrentan formas de violencia, como la discriminación o el rechazo provocado por la preferencia sexual, la edad, la condición de discapacidad o la pertenencia étnica. Por ejemplo, entre las personas con discapacidad se encuentran los más bajos niveles de ocupación laboral, pues siguen enfrentando barreras tanto físicas como culturales.

De la misma forma, es innegable la deuda histórica que tiene México con los pueblos y comunidades indígenas. De cada 100 personas hablantes de lenguas indígenas, 97 se encuentran en condiciones de pobreza o vulnerabilidad. Para dimensionar las desigualdades cabe mencionar que entre la población no hablante de lenguas indígenas la pobreza asciende a 44%; en contraste, para aquellas personas hablantes de lenguas indígenas, la proporción llega a ser de 79.3%.

Hay también, una actitud de indignación compartida sobre la inequidad en que viven las mujeres indígenas. Según los datos de la Secretaría de Salud, la esperanza de vida promedio de las mujeres en las localidades indígenas más pobres alcanza apenas los 62 años de edad, mientras que en las zonas urbanas la esperanza es de 79 años.

De igual forma, existe un diagnóstico aceptado, en lo general, en torno al difícil contexto que enfrentan los jóvenes: sólo seis de cada 10 acceden al bachillerato y únicamente tres de cada 10 en edad de asistir a estudios profesionales tienen acceso.

El último de los datos ejemplificantes que se resalta es en torno a la enorme inseguridad alimentaria que enfrenta México. En promedio, según los datos de mortalidad del Instituto Nacional de Estadística y geografía (INEGI), entre 2001 y 2010 cada año han muerto 8,577 personas a causa de la desnutrición; esto es, un promedio de 23 personas al día o bien, una muerte cada hora por la causa señalada, lo cual exige la revisión de las políticas para la asegurar el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria nacional.

Esta enumeración no es exhaustiva, no agota la agenda, pero sí es útil para bosquejar por qué es necesario enfrentar de manera más ambiciosa, conjunta y eficiente el reto de cerrar las brechas que dividen México.

Los ejes de la reforma social

Es incuestionable la necesidad de un gran ejercicio nacional para garantizar el ejercicio pleno de los derechos sociales y la instrumentación de una política de desarrollo social eficaz y pertinente, sustentada en principios de participación, equidad, sustentabilidad y eficiencia. Esto es, la conformación de un gran pacto social para llevar a cabo una profunda reforma social.

Esta gran reforma social que México necesita debe estar compuesta por diferentes “sub-reformas”, principalmente:

- La hacendaria, con el propósito de dar suficiencia presupuestal a los programas sociales, elevar la calidad del gasto y mejorar coordinación entre los distintos órdenes de gobierno.
- La educativa, base del crecimiento económico y de la democratización del conocimiento.
- La de seguridad social, a fin de garantizar el acceso gratuito a la salud y a la protección contra riesgos, particularmente a las personas en condiciones de vulnerabilidad.
- La de gestión pública, con el objetivo de abrir espacios a la participación social para que la población sea un sujeto corresponsable y no un sujeto clientelar de las acciones sociales.

Evidentemente estas reformas deben ser complementadas con principios horizontales de equidad de género, no discriminación, el reconocimiento al carácter pluriétnico y multicultural de México y de manera relevante, con base en una economía centrada en la generación de empleos dignos. Ello, en su conjunto, permitiría construir una nueva y real ciudadanía social.

Una nueva gestión pública

Para ser eficientes y eficaces como gobierno es fundamental incorporar dos componentes a la gestión de las políticas públicas: la descentralización federalista y la participación social. Ambas han demostrado ser herramientas fundamentales para lograr éxito en distintas experiencias internacionales, pero en México se han instrumentado de manera efectiva en muy pocas ocasiones.

La descentralización aporta la posibilidad de diseñar e implementar las acciones sociales de acuerdo con las condiciones específicas de la población y el territorio, incrementar la capacidad de reacción ante los cambios en las problemáticas locales, sumar y asociar los recursos de los distintos actores locales al combate de los rezagos.

Sobre este particular, hay un profundo debate en torno a los mecanismos y reglas de operación que pueden permitir una coordinación, concertación y cooperación una mejor y más eficientes entre la federación y las entidades federativas.

Existe además la preocupación en torno a una “recentralización” del gasto social por parte de la federación. En efecto, mientras que en el año 2000 el Gobierno Federal ejecutaba 57.8% del presupuesto para el combate a la pobreza, en el 2011 ejercía 80%. En contraste, en el año 2000 las entidades ejecutaban 17.7% y los municipios 24.5%; mientras que en el 2010, los porcentajes pasaron a 4.2% y 15.7%, respectivamente.

Por el otro lado, es fundamental abrir espacios para que la población participe en el diseño, implementación, vigilancia y evaluación de los programas, e incremente su capacidad de resolver sus problemas comunes por medio de más y mejores lazos de colaboración y solidaridad.

La participación social, en consecuencia, evita que la comunidad sólo sea demandante y pasiva, e impulsa que sea corresponsable y se incorpore a la solución de los problemas, impide que los conflictos internos provoquen costos extras a la ejecución, obstaculiza desviaciones electorales o corruptas, y suma opiniones y recursos comunitarios, lo que significa una nueva relación entre el Estado y la sociedad para alcanzar un mayor bienestar.

Lo anterior implica terminar con el esquema tradicional de vinculación entre el gobierno y la población beneficiaria, pues este es un sistema de reparto injusto, costoso, centralista, clientelar, burocratizado, corporativo y paternalista. Esto representa multiplicar los espacios de gobernabilidad democrática, además de acortar distancias en la relación gobierno-sociedad, mejorar la eficacia y rentabilidad de las acciones, reducir burocracias, eludir los canales corporativos y afianzar la construcción de una cultura ciudadana moderna y activa.

GARANTÍAS SOCIALES PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE

Diva Hadamira Gastélum Bajo



En 1985 se llevó a cabo la Tercera Conferencia de la Mujer en Nairobi, donde se evaluaron los logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer, y el tema del medio ambiente y la relación con las mujeres fue incorporado en la discusión.

En la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo realizada en Río, se reconoció la importancia de contar con la plena participación de las mujeres para lograr el desarrollo sostenible.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos, su Declaración y el Programa de Acción de Viena subraya la importancia de la participación de la mujer como agente y beneficiaria en el proceso de desarrollo, y reitera los objetivos fijados sobre la adopción de medidas globales a favor de la mujer, con miras a lograr el desarrollo sostenible y equitativo.

En 1995 se realizó la Cuarta Conferencia sobre la Mujer, donde se consideró la relación entre las inequidades de género, el medio ambiente y el desarrollo.

Las mujeres tienen acceso limitado a los recursos naturales económicos o culturales, lo cual sin duda al ser ellas la mitad de la humanidad, genera un desequilibrio que contribuye a la feminización de la pobreza, pues las mujeres constituyen casi 70% de los 1,300 millones de personas que viven en la pobreza en el mundo y la mayoría de las personas desnutridas y hambrientas son mujeres y niñas (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, 1996).

La división sexual del trabajo determina las tareas de mujeres y hombres, y asigna los roles que deben cumplir, lo que genera que su conocimiento en el manejo y uso de los recursos naturales sea diferente.

Los efectos por el devastador uso ambiental que se ha llevado a cabo tienen desgaste diferenciado en mujeres y hombres. Las enfermedades de origen ambiental afectan su ciclo reproductivo, asimismo la falta de agua potable, servicios de recolección de basura y de fuentes de energía significan una carga mayor al trabajo de la mujer y la afectan debido a su posición social.

La mujeres han desempeñado un rol de liderazgo en la conservación de la biodiversidad que debe ser reconocida, así como su gestión y el uso de recursos naturales para satisfacer necesidades familiares y comunitarias y su contribución en el manejo de recursos.

Obstáculos

Ausencia de una representación de mujeres en espacios relacionados con la planeación de programas de desarrollo, así como en espacios de toma de decisión estratégica en el ámbito legislativo y la administración pública.

Existencia de diversos obstáculos jurídicos y culturales que impiden el control y derecho a la propiedad sobre los recursos naturales por parte de las mujeres.

Es insuficiente la información sobre la problemática socio-ambiental con enfoque de género que arroje datos desagregados por sexo.

Los cambios ambientales se expresan con mayor profundidad en zonas de extrema pobreza, urbanas y rurales; en este sentido las mujeres son el grupo de población más afectado.

Propuestas

Capacitación para las mujeres en el manejo de la tierra, los recursos naturales y productivos.

Promover la participación de las mujeres en la formulación de políticas y adopción de decisiones en materia de ordenación, protección y rehabilitación del ambiente y los recursos naturales.

Replicar la buenas prácticas y experiencias locales en las que se realizan actividades de investigación y acción participativa para impulsar propuestas de participación equitativa de las mujeres en el manejo alternativo de los recursos naturales.

Índice de desarrollo humano

Esta noción se refiere a las oportunidades de los individuos para gozar de una vida larga y saludable, para acceder a conocimientos individual y socialmente útiles, y para obtener medios suficientes para involucrarse y decidir sobre su entorno.

En el último Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2011, México se encontró en la posición 57 del ordenamiento internacional. Su índice de desarrollo humano (IDH) fue de 0.770. México se encuentra en el grupo de alto desarrollo humano donde se encuentra 25% de los países.

Índice de desigualdad de género

En relación con el índice de desigualdad de género, México se encuentra en el lugar 57, en la franja de países con índice de desarrollo humano alto.

Salud

Cada minuto, de cada día, muere una mujer debido a complicaciones derivadas del embarazo y el parto.

El factor que en mayor grado ha contribuido a esa situación es la falta de acceso equitativo a la atención de salud. Según las estimaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el número de muertes por año a escala mundial asciende a 600 mil y el de casos de discapacidad derivada del embarazo asciende a ocho millones.

En México, durante 2010, la razón de mortalidad materna (RMM) mostró que por cada 100 mil nacidos vivos fallecieron 51.5 mujeres por causas relacionadas con el embarazo, el parto y el puerperio.

La tasa de mortalidad en México por cáncer de mama se ha ido incrementando de 2002 a 2008 de 14.9 defunciones por cada 100 mil mujeres de 25 años y más, a 16.8 defunciones (Secretaría de Salud, 2008).

Las infecciones de transmisión sexual (ITS) son un factor de riesgo para la adquisición de VIH-Sida y causa de infertilidad, discapacidad y muerte.

El virus del papiloma humano (VPH) es la enfermedad de transmisión sexual con mayor incidencia y representa un grave problema porque se trata de una infección que es transmitida por el hombre y en la mayoría de las ocasiones provoca cáncer cérvico-uterino en la mujer.

La tasa de incidencia de VPH es de 2.01 por cada 100 mil hombres y la femenina es de 41.25 por cada 100 mil mujeres.

Es trascendental que las mujeres ejerzan su sexualidad de manera libre, informada y protegida.

La tasa de mortalidad por VIH-Sida entre la población de 25 a 44 años ha sido considerablemente mayor para los hombres que para las mujeres.

En 2008 los datos correspondientes fueron 16.9 y 3.2 por cada 100 mil hombres y mujeres, respectivamente.

Educación

En 2010 una importante proporción de niños entre seis y 14 años no asisten a la escuela (4.8%), esta situación se presenta con mayor frecuencia en las localidades más pobres de México, donde la inasistencia se incrementa hasta dos puntos porcentuales.

Referente a la población de seis a 12 años, la tasa de asistencia escolar cambió y se incrementó de 93.9 a 96.1% en los niños y de 93.8 a 96.4% en las niñas, de 2000 a 2010.

Asimismo el 59.2% de la población masculina de 15 años y más, cuenta al menos con la educación básica: 22.7% terminó secundaria y 36.5% tiene educación posbásica; los porcentajes correspondientes a la población femenina son 57.1%, con al menos educación básica: 21.9% secundaria terminada y 35.2% educación posbásica.

PARA CONSEGUIR UNA NUEVA ESCUELA EN EL MÉXICO QUE SOÑAMOS

José Fernando González Sánchez



La escuela que se sueña obliga a perfeccionar los actuales consensos públicos: parece claro a dónde se quiere ir, pero una política de esta dimensión requiere de un diagnóstico sereno, objetivo que asuma el tránsito de la escuela popular y alfabetizadora del siglo xx, hacia una escuela pública de alto desempeño.

Para lograrlo se debe distinguir la disputa que busca redefinir las fronteras entre lo estrictamente público y aquello que se denomina privado. En la década de 1970 se liberó a las clases medias y a los más pudientes para crear un sistema educativo alterno, mientras lo público mejoraba la cobertura de las clases más necesitadas construyendo escuelas y contratando maestros en todos lados. Así inició una marcha progresiva para aumentar la escolaridad mexicana y consolidar la cobertura de todos los niños en edad escolar. El monitor privilegiado de esta hazaña es el libro de texto gratuito que, en muchos casos y durante años, suplió habilidades y formación docente. Esto que algunos han llamado un desastre silencioso, es en realidad una auténtica revolución cultural que incorporó a muchos mexicanos a las habilidades esenciales del siglo xx y construyó una plataforma que puede significar bases auténticas para la nueva alfabetización del siglo xxi.

El reto ahora, es superar esta confusión y fortalecer el espacio público denominado escuela, al impedir que los nuevos conservadores reduzcan el problema a clichés o a la existencia falsa de enemigos públicos y se mantenga a salvo los nuevos perfiles del desarrollo humano que hoy se confunden con los perfiles de consumo, en medio de una premisa falsa que sugiere que quien domina este espacio público llamado escuela, domina al mercado. La educación, como espacio común, no puede estar en disputa.

¿Cómo transformar la escuela popular alfabetizadora que propició esta plataforma esencial, en una nueva escuela que retome el sentido de esa educación que promueve la permeabilidad social, pero ahora en una sociedad altamente competitiva, producto de una economía de mercado? se sintetiza en las siguientes condiciones:

- Superar los consensos académicos del siglo xx y promover el tránsito que observa en los programas un inventario de contenidos, a un listado de desempeños medibles cuantitativa y cualitativamente. Esto permitirá dividir la ruta escolar en periodos y articular la secundaria con la preparatoria. Reformar la preparatoria al mismo tiempo que se generaliza, sin considerarla exclusivamente como un nivel propedéutico de la universidad. Es decir, elaborar un nuevo consenso académico para que la preparatoria sea un nivel terminal de la secundaria, al mismo tiempo de servir de tránsito para estudiar distintas profesiones.
- Consolidar el inglés como segunda lengua obligatoria en México. Una decisión de esta magnitud obliga a modificar materiales y enfoques didácticos de la lengua materna. Requiere además un mayor enriquecimiento cultural del entorno de los alumnos, de las lenguas originales en las comunidades indígenas y la elaboración de su gramática. El inglés se constituye en esta era como el idioma de los nuevos saberes científicos y tecnológicos. Instalarlo como segunda lengua facilita el acceso inmediato de los estudiantes en la economía del conocimiento y abre una amplia expectativa que multiplica el Producto Interno Bruto.
- Propiciar el uso integral de las tecnologías en el aula, favoreciendo la conectividad total de alumnos, maestros y padres de familia, así como dotar a la escuela de portales con objetos de aprendizaje que propicien la autonomía del estudiante y el trabajo colaborativo en red.

Para conseguir este contexto, resulta urgente que el gobierno fomente la construcción de redes públicas modulares y abiertas, que faciliten la conectividad de escuelas por un periodo de ocho a diez años, para que las empresas desarrollen las redes de fibra óptica. Mientras tanto, se tendrán que utilizar soluciones inalámbricas que podrán licitarse para su operación y que los operadores privados podrían utilizar como redes complementarias a los servicios que prestan. El recelo entre lo público y lo privado ha limitado los esquemas de crecimiento en la televisión y en las redes con fines educativos. Por otra parte, la ambición y la corrupción limitan ahora los contratos de servicios integrados como los que se utilizaron en Enciclomedia, porque agregan y proyectan costos exorbitantes que deberán ser compartidos con algunos sectores de la sociedad, con otros niveles de gobierno y con algunos grupos de familia.

En el futuro próximo se tendrá que dotar a las escuelas de entornos conectados, todos de alto desempeño, así como propiciar el equipamiento de cada estudiante, sin saturar a las escuelas de inventarios y costos administrativos. Dotar a cada estudiante de una computadora, implica modelos de financiamiento, administración y mantenimiento donde participe cada familia y los fabricantes más importantes a nivel mundial.

Constituir un Sistema Nacional de Evaluación que integre reglas, instrumentos y modalidades, así como crear servicios de tutoría, acompañamiento y rutas de desempeño individual para cada docente y para cada alumno.

La evaluación diagnóstica de la actual prueba ENLACE, debe migrar a la evaluación formati-

va. Es decir, en donde cada resultado detona una política pública que corrige el desempeño y deja en manos de institutos locales, una serie de acciones correctivas de mayor peso que pueden derivar a su vez, en intervenciones especializadas e inclusive en sanciones administrativas.

La transformación de la gestión escolar. Resulta urgente dotar de herramientas a los directivos escolares para instalar la gestión por resultados. Desde la descentralización educativa de 1992, la escuela quedó aislada. Resulta necesario eslabonarla a algún sitio. México posee un sistema educativo que fue creado por aproximaciones desde el centro hacia la periferia y que sólo las acciones federal y estatal concurrentes han resuelto a lo largo de los años. Para crear la escuela de alto desempeño de ocho horas diarias con comida caliente, resulta vital resolver para siempre este galimatías administrativo.

Deben constituirse distritos escolares y establecerse oficinas de administración y gestión por cada grupo de 100 escuelas y que esas unidades de gestión administren regionalmente cada escuela. De este modo se resolverá la flacidez estatal para la gerencia educativa y la incapacidad municipal para hacerse cargo de la educación. Se sugiere crear dos mil distritos escolares y centros de desarrollo educativo para una gerencia escolar que privilegie resultados.

Hay que reformar la formación inicial y la formación continua de docentes. El mundo vive una etapa de alta especialización magisterial con dos condiciones: un aumento permanente en los niveles de escolaridad docente y una incursión mayor de las universidades en detrimento de las escuelas normales.

Frente a estos dilemas el mundo ha reaccionado de manera diversa. Lo único cierto es que el nivel del docente aumenta cada día, los niveles de reclutamiento se vuelven cada día más rígidos y exigentes. Los criterios para la estabilidad profesional son cada vez más duros y la tensión entre las formas laborales tradicionales, los esquemas de contratación y permanencia, y las formas de organización política y sindical son cada vez más complejos. Todo parece indicar que la solución futura consiste en elaborar esquemas de desarrollo profesional que consientan todas estas exigencias y aumenten el rigor de reclutamiento, a través de modelos que condicionen el ingreso a exhaustivos exámenes de evaluación y entrevistas, a rigurosos esquemas de contratación, condicionada a programas de tutoría y acompañamiento que compaginen con formas de reclutamiento político sindical; y que se eslabonen en completos y complejos estatutos de desarrollo profesional, en lugar de los antiguos contratos colectivos de trabajo. Las evaluaciones cada vez más rigurosas derivan en niveles de desempeño, que a su vez lo hacen en modelos de retribución, que implican el pago por adelantado de meses de salario conforme a rendimientos escolares.

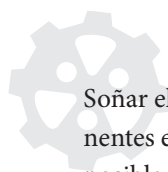
Construir un sistema a partir de estos siete ámbitos, le ha llevado a algunos países, generaciones y enormes inversiones de recursos públicos. Cabe preguntar ¿hay disposición a superar debates llenos de frustración y apostarle a una mejor sociedad?, incluyendo en estas reformas un estándar único, derivado de un examen nacional de ingreso a la educación superior, que cancele cualquier privilegio burocrático de las universidades públicas o cualquier privilegio financiero de las clases más altas, para devolverle a la educación el sentido de equidad y de permeabilidad social que puede tener en una economía de mercado con rostro

humano; sin añoranzas de la antigua y superada economía de Estado y sin el afán de que el mercado controle los espacios públicos llamados escuelas; esos espacios en donde deben coincidir grupos sociales sin distingo.

La idea de corrupción social siempre se detona ante el esbozo de un privilegio, lo es tanto el pase automático como la facilidad de aquellos que pueden pagar su escuela y evadir la excelencia como personas. La pregunta es ¿realmente hay disposición a hacer otra sociedad? Esto empieza con una nueva escuela y un renovado sentido de autoridad, basada en innovadores acuerdos públicos en donde nadie tiene privilegios. ¿Habrá capacidad?

EL MÉXICO QUE SOÑAMOS. REFLEXIONES CON RUMBO

Elba Esther Gordillo



Soñar el futuro, cuando de construir caminos para llegar a él se trata, reclama de dos componentes esenciales: el primero, atreverse a la utopía, ya que sin esta dimensión cualquier sueño, posible o imposible, carecerá de sentido. Por el otro, identificar lo que se debe realizar para lograr dicho futuro, pues son las acciones u omisiones de los seres humanos, las que habrán de conducir por uno u otro camino.

Hablar de educación, lo considero el más importante de todos los temas, precisamente, el futuro; de las personas en lo individual y de la nación en lo colectivo.

En el plano de la utopía, “El México que soñamos” deberá ser aquel en el que la total disponibilidad a una educación de alta calidad, esté al alcance de quien la demande; y por total disponibilidad, se entiende a que tanto el ingreso a la educación, su culminación, su pertinencia y su cabal utilización en términos de acceso al empleo y a la competitividad, se despliegue sin restricción alguna en beneficio de todos los niños y jóvenes mexicanos.

Si antes era la propiedad de los recursos naturales o la capacidad para transformarlos lo que dotaba de expectativas a las sociedades, hoy la diferencia es el saber; de la tierra a la máquina y de ésta a la tecnología, hoy el capital intelectual, la mentefactura es el bien central de la era del conocimiento.

Sin embargo, ni la disponibilidad, ni la pertinencia son características de la educación nacional de hoy; la diferencia en los niveles de cobertura entre estados y regiones, entre el medio urbano, el rural y el indígena, entre hombres y mujeres; la tremenda deserción y abandono de los estudios entre ciclos escolares, los distintos logros en el desempeño escolar a lo largo del país, hacen evidente una significativa iniquidad educativa.

Si bien durante el siglo xx, frente a los rezagos ancestrales y un crecimiento demográfico entre los más grandes del mundo, el despliegue educativo mexicano tuvo innegables éxitos, incluso mayores que los logrados por países con un nivel económico superior, hay un punto de inflexión que no ha sido resuelto.

La forma en la que el gobierno gestiona la educación y su administración, permanece sin grandes modificaciones en la actualidad.

Quizá en el centro de este fenómeno, está el que el sistema educativo mexicano fue cons-

truido como parte fundamental del régimen político posrevolucionario, y que si bien cumplió según sus propios objetivos y paradigmas, ello dejó de suceder precisamente cuando dicho régimen llegó a su fin, hace ya varias décadas.

La educación pública, desde la perspectiva del régimen político posrevolucionario, fue asumida como una obligación del Estado; obligación más que justificada, ya que se derivaba de la profunda iniquidad que existía en todos los renglones del desarrollo humano y social, así como de la indiferencia y pasividad del régimen previo para revertirla, por lo que ubicó a la igualdad como centro de la política educativa.

Sin embargo, la universalización de la educación básica, no se propuso otros objetivos que ahora resultan de importancia capital como el de lograr la calidad de dicha educación, su pertinencia y rentabilidad individual y social.

Ubicando como objetivo a la calidad de la educación, el paso obligado entonces es reconocer los factores que intervienen en su construcción, y las acciones necesarias para lograrla.

La situación en que se encuentra el educando, su nutrición, el ambiente familiar y social en que se desenvuelve, así como el espacio físico, didáctico e informático en que desarrolla su formación; la calidad y actualización de los maestros, la actualidad de los planes y programas focalizados hacia los estándares y desempeños adecuados, configuran el catálogo de condiciones a cumplir.

La evaluación de fortalezas y debilidades no podrá ser uniforme debido a los distintos niveles de desarrollo que hay en el país, por lo que tendrá que desplegarse en el espacio de un federalismo educativo profundamente transformado, donde los objetivos a cumplir se precisen en términos de recursos y tiempo a invertir, para superar ejercicios de gasto y de compromiso político sin referentes concretos y medibles.

Reconocer que el sistema educativo mexicano funcionó, pero ya no es capaz de actuar ante realidades transformadas; que son muchos los factores que determinan la calidad de la educación, el espacio nacional es diverso y las tareas a cumplir deberán serlo. La utopía de una educación de alta calidad para todos, será el reto de esta generación, enmarcado en una nueva y vigorosa política de Estado para la educación nacional.

COMPROMISOS CON EL DEPORTE

Carlos Padilla Becerra



Desde hace años se ha criticado la forma en que se desarrolla la educación física y el deporte en México, se conocen las causas, pero no se han tomado medidas para solucionar los temas más apremiantes.

Es necesario ordenar en un solo órgano de gobierno, que fuese una secretaría del deporte, a las diferentes instituciones que regulan y dirigen la implementación del deporte en las escuelas, coordinan a los equipos amateurs y profesionales, así como a los deportistas de alto rendimiento con nivel olímpico.

Si esta secretaría hiciera un programa de trabajo con la secretaría de salud, la secretaría de educación pública y las diferentes escuelas de educación física, podría elevarse el nivel de preparación tanto de alumnos como de profesores, estimulando su interés al integrar actividades deportivas de calidad en las escuelas para apoyar a los niños y adolescentes.

La importancia del deporte no puede dejar de mencionarse, en México hay un grave problema de obesidad, al no existir programas deportivos adecuados, ni la infraestructura necesaria en las escuelas para iniciar a los niños desde pequeños en el gusto por el deporte, la tendencia a ser sedentarios se ha incrementado, así como el aumento en la ingesta de alimentos poco nutritivos, pero altamente calóricos, que favorecen la aparición de la obesidad aun en edades tempranas. Estos problemas derivan en otros riesgos para la salud como hipertensión, diabetes y problemas cardiovasculares en la edad madura. El costo que representa el tratamiento de estos problemas de salud para el gobierno, es muy alto, la prevención a través del ejercicio y una buena alimentación, es primordial para reducir este costo y asignar este presupuesto a otros problemas igualmente apremiantes en materia de salud.

La propuesta de utilizar un porcentaje de los beneficios económicos que se obtienen de los Pronósticos para la Asistencia Pública, de las empresas cigarreras y de telefonía móvil, en apoyo a la mencionada secretaría del deporte, lograría que tuviera los medios económicos suficientes para iniciar los programas de adecuación de instalaciones en las escuelas, la definición de las metas medibles a corto y mediano plazo para promover el deporte desde la infancia y así incorporar el deporte como algo cotidiano en las actividades de los mexicanos.

PROPUESTAS DE REESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD

Lucio Lastra Escudero



La salud constituye un derecho fundamental de todo ser humano sin distinción de etnia, religión, ideología política, condición económica o social; representa la base fundamental para alcanzar el crecimiento, el desarrollo y la paz social y está asociada a determinantes económicos, sociales, culturales y ambientales que favorecen los niveles de bienestar de las comunidades.

La salud es un derecho fundamental con reconocimiento jurídico internacional, que está expresamente reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en cuyo Artículo 25 se establece que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a la familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”.

Sustentado en todo lo anterior, desde la constitución de la Organización Mundial de la Salud, se estableció que “los gobiernos tienen responsabilidad en la salud de sus pueblos, la cual sólo puede ser cumplida mediante la adopción de medidas sanitarias y sociales adecuadas”; de esto se deriva que los gobiernos tienen la obligación de establecer los mecanismos adecuados para que la protección de la salud sea una realidad, al adecuar sus leyes y crear programas orientados a hacer vigente el derecho a la salud.

La mayoría de los gobiernos, entre ellos México, han reconocido el derecho a la protección de la salud en sus constituciones, asociando tal disposición normativa a otros derechos afines, tales como la protección del medio ambiente, la educación, la vivienda, el saneamiento, el bienestar social, el trabajo, la protección de la familia y la seguridad social, que son también factores que influyen en la salud y el bienestar.

En este trabajo, se resumen las respuestas del sistema de salud y los organismos de seguridad social en México, para cumplir con ese derecho ciudadano a la salud; se describen los retos para ofrecer servicios de calidad y una propuesta de reestructuración del sistema de salud para enfrentarlos.

Valoración sobre la situación de salud

Durante el pasado siglo xx, particularmente en su segunda mitad, en términos de comparación cuantitativa, el índice de mortalidad descendió de 22 por cada mil habitantes en 1940 a sólo siete en 1970, en tanto que la tasa de natalidad se mantuvo estable con 45 nacidos por mil, y la población creció a una tasa de 3.5%. En ese lapso, la población se duplicó y alcanzó 50 millones en 1970, década en la cual se consolidaron las políticas de salud y se iniciaron programas de planificación familiar, que junto con el proceso de urbanización, influyó en una disminución gradual del ritmo de crecimiento de la población.

En el mismo periodo, y de acuerdo con datos del INEGI y CONAPO, la tasa anual de crecimiento poblacional se redujo a 1.1%, la esperanza de vida alcanzó 75 años, la tasa de mortalidad fue de 4.5 por mil habitantes y la de fecundidad de 2.2 al final de la vida reproductiva de las mujeres. La tasa de mortalidad infantil descendió a 16.1 por cada mil niños nacidos vivos y el número de camas en hospitales aumentó a 72.6 por cada 100 mil habitantes. No obstante estos indicadores, ya en las tres décadas de 1970 al 2000, nuevamente la población se duplicó hasta un total de 100 millones de personas. Ya en 2010, según el INEGI, la población asciende a 112'336,538 personas.

Actualmente, es evidente el desarrollo de un proceso de transición demográfica y epidemiológica. Si en décadas atrás las principales causas de la mortalidad eran las enfermedades infecciosas, ahora lo son las de tipo crónico-degenerativas como las cardiovasculares, el cáncer, la diabetes y las cerebrovasculares, que se registran básicamente en personas de la tercera edad, que además sufren de segregación laboral y maltrato familiar.

La inseguridad pública, la pérdida de valores, la violencia intrafamiliar, los accidentes de tráfico, el tabaquismo, el alcoholismo y consumo de drogas, así como emergencias, desastres y pandemias como el VIH-Sida, completan las nuevas causas de la morbilidad.

La inseguridad pública es creciente en México, como lo muestran los altos índices delincuenciales y la actividad del crimen organizado y del narcotráfico, que rebasan la capacidad de las autoridades para combatirlos. Hoy la inseguridad es un problema de salud pública, tanto por su incidencia en el fallecimiento de las personas, como por las secuelas físicas y psicológicas en quienes padecen los ilícitos y conforman una psicosis social, que afecta la vida normal de la sociedad e incluso genera inestabilidad política, económica y social.

Los problemas de seguridad pública, también originan una gradual pérdida de valores morales en la sociedad que inciden, incluso, en los fenómenos de violencia intrafamiliar, con afectación grave a mujeres y niños, al violar sus derechos como personas y constituirse en una fuente de trastornos del comportamiento, entre otros desequilibrios emocionales, generar enfermedades como la depresión y la tendencia al suicidio, especialmente entre los jóvenes.

Los accidentes de tráfico, conforman una pandemia para la salud pública en México, se estima que este tipo de siniestros, representa actualmente la segunda causa de muerte entre los jóvenes de 15 a 29 años y la tercera, entre la población de 30 a 44 años. Este grave proble-

ma no se atiende integralmente y no existe una política de Estado, que involucre a todos los sectores en la atención de sus múltiples causas.

Los riesgos de la salud representados por el tabaquismo, el alcoholismo y el consumo de drogas, aumentan paulatinamente en adolescentes, jóvenes y mujeres, sin que las políticas públicas en los tres niveles de gobierno puedan combatir con eficacia este cáncer social, debido a que el tabaco y el alcohol son una importante fuente de ingresos fiscales para el gobierno y de generación de plazas de trabajo, así como de ingresos para las empresas publicitarias, estaciones de radio y televisión y empresas de turismo.

Otro problema de salud pública, lo ocasionan los desastres naturales, tales como sismos, huracanes, inundaciones e incendios, entre otros, y la creación de asentamientos humanos en zonas geográficas de alto riesgo, como son cauces o riberas de ríos, laderas de cerros y zonas federales. Estos fenómenos originan epidemias y efectos colaterales de salud ambiental, además de causar graves pérdidas a la infraestructura de servicios de las comunidades y la vida económica en general.

El síndrome de inmunodeficiencia adquirida, conocido por sus siglas como VIH-Sida, es quizá actualmente, la enfermedad de mayor dedicación para su atención; crece de manera exponencial, debido a que los programas de atención están lejos de controlar el padecimiento, tanto porque una parte de la población infectada no tiene acceso al tratamiento con anti-retrovirales y es segregada socialmente, como por la falta de una cultura de prevención entre los grupos de mayor riesgo.

Respuesta de los servicios de salud y la seguridad social

Con las acciones de salud, que se emprendieron tanto en las unidades del sistema de salud como de la seguridad social, se obtuvieron resultados positivos que contribuyeron a la erradicación de enfermedades endémicas como el paludismo, la fiebre amarilla, la viruela e incidieron en el abatimiento de la morbilidad por enfermedades tradicionales, hasta un punto tal en que a mediados del siglo pasado, se invirtieron las curvas de mortalidad y natalidad, con los efectos mencionados en el aumento de la esperanza de vida y el rápido crecimiento de la población, durante las últimas décadas.

No obstante, el acceso a la protección de la salud ha sido excluyente y segmentado, al beneficiar generalmente a los grupos de mayor capacidad de organización y de representación pública. De esta manera, los regímenes de protección no benefician necesariamente a quienes más lo requieren, al cancelar el propósito de la equidad en materia de atención médica.

Los principales grupos sociales que carecen de cobertura institucional, son los trabajadores del sector informal de la economía, los marginados urbanos con ocupaciones precarias, los desempleados y muchos de los trabajadores eventuales. Además, las tendencias de la cobertura agudizan la desigualdad regional, la disparidad de la atención entre beneficiarios de la seguridad social y de los servicios asistenciales, y entre la atención médica pública y priva-

da, esta última de pésima calidad para los grupos de menores ingresos que, además, se ven obligados a adquirir medicamentos genéricos y similares de dudosa calidad.

En la primera década de este siglo, y con la finalidad de aumentar la cobertura, se estableció la estrategia del Seguro Popular, con el objetivo de brindar los servicios a las familias no incluidas en el sistema institucional de salud, mediante un prepago mínimo con aportaciones federales y estatales. Este esquema propone a las entidades federativas, que contribuyan al programa con recursos financieros, los cuales son compensados con un mayor subsidio para los servicios de salud descentralizados.

El programa opera mediante la afiliación de familias de bajos ingresos, con derecho a un paquete de servicios que incluye acciones de primer nivel ya existentes y algunas acciones y servicios de segundo nivel, en establecimientos de la Secretaría de Salud. Las familias seleccionadas no pagan su inscripción en la primera etapa del programa. Esta nueva estrategia contribuiría a la ampliación de la cobertura y la disminución de la inequidad, a mejorar la calidad y calidez del servicio y al financiamiento de la salud.

En consecuencia, el Seguro Popular, requiere aún de una evaluación tanto en sus modalidades de financiamiento y funcionamiento, como en el catálogo de beneficios que proporciona a la población. Asimismo, debe analizarse la capacidad del Sistema Nacional de Salud, público y privado, para atender debidamente al previsible incremento en la demanda por parte de los beneficiarios del Seguro Popular.

Calidad de los servicios

A pesar de estas respuestas, la calidad de los servicios es insuficiente, principalmente la atención que se presta en zonas marginadas —rurales e indígenas— ubicadas en regiones mal comunicadas, con poblados menores a 1,500 habitantes. Su bajo nivel nutricional y la falta de servicios básicos, como agua potable y drenaje, los hace vulnerables a enfermedades gastrointestinales y respiratorias, principalmente a los niños, mujeres cuyos embarazos no son atendidos por personal profesional y a los adultos mayores.

Los retos para la calidad de los servicios

En primer lugar, se plantean retos de cobertura, ya que los recursos destinados al sector salud, aunque considerables, son inferiores a las necesidades de la población. Los rezagos acumulados en materia de salud, sumados a los problemas modernos mencionados, están creando en la población abierta un círculo vicioso de pobreza-enfermedad-desempleo-mayor pobreza que es necesario y urgente romper, ya que de lo contrario, se degradará aún más el nivel de vida de la mayoría de los mexicanos y se regresará a condiciones sanitarias que ya se habían superado.

En segundo lugar, los cambios demográficos, la urbanización del país y el aumento en el promedio de vida de los mexicanos permiten hablar de una transición demográfica y epidemiológica. La atención a los nuevos padecimientos resulta más onerosa, tanto por las instalaciones y equipo requerido, como por la formación de personal y el costo de los medicamentos.

En tercer lugar, la coexistencia de múltiples esquemas de seguridad social, atención a la salud y asistencia social, favorece la duplicación de funciones y un uso menos eficiente de los recursos, lo que afecta la calidad del servicio y propicia la desigualdad. Esta inequidad, afecta principalmente a la llamada “población abierta”, que carece de recursos para acudir a la medicina privada y no puede exigir un servicio por no ser derechohabiente. Este grupo —según las estimaciones más recientes— asciende a más de 43% de la población.

En cuarto lugar debe mencionarse el proceso de descentralización de recursos y funciones del sector salud a los gobiernos de los estados, con la finalidad de elevar su flexibilidad y capacidad de respuesta, ante la diversificación de la demanda de los servicios. Desde 1996 está vigente el Acuerdo Nacional que transfirió del nivel central de la Secretaría de Salud a los estados, una estructura de recursos humanos de 121 mil plazas y más de siete mil bienes inmuebles, además de los recursos financieros necesarios para la operación. Los gobiernos estatales pasaron de ejercer de 25 a 70% del presupuesto total para el sector, con lo que mejoró la eficiencia en la prestación de los servicios. La Federación conservó las facultades para establecer las normas de salubridad y regular los servicios, el control sanitario de productos y establecimientos, la certificación de profesionales y la acreditación de unidades de salud, entre otras.

El objetivo principal del acuerdo era fortalecer la función de los estados y municipios en la organización, operación y vigilancia de los servicios de salud públicos y privados, así como coadyuvar en el control sanitario y en el desarrollo de las tareas de promoción y orientación para la salud. Sin embargo, para desarrollar los procedimientos de operación de los sistemas estatales, se presentan obstáculos como una descentralización inconclusa de competencias, del patrimonio inmobiliario del sector y de insuficientes recursos, dadas las inercias del centralismo.

En quinto lugar, la fortaleza financiera de las instituciones está en riesgo, debido a los problemas con el sistema de pensiones, el pasivo laboral de la seguridad social, así como los costos crecientes de operación. A inicios de la década de 1990, se detectaron estos problemas y se aplicaron medidas para reformar el sistema, como la individualización de cuentas en el Sistema de Ahorro para el Retiro y en las Administradoras para el Fondo de Retiro (Afores), aunque con estas medidas, solamente se resuelve una parte de los problemas que enfrentan los sistemas de salud y seguridad social en México.

El gasto y la inversión pública destinada al sector salud, aumentó de 2.6% en 1988, a 5.6% del PIB en el año 2002. En los últimos cuatro años, el incremento del número de unidades médicas en el sector, registró un aumento-promedio anual de 2.5% con respecto a las existentes en 2000, mientras el aumento en materia de recursos humanos fue de 0.8% en médicos y de 0.7% en enfermeras, con respecto al mismo año. Sin embargo, las cifras muestran que los

esfuerzos institucionales son menores que los requerimientos de la sociedad en aspectos de salud.

Debe destacarse que a partir de 2001, se crearon 43 programas en el sector salud, algunos de los cuales fueron simples sustituciones, en seguimiento a los criterios establecidos por las 10 líneas estratégicas del Programa Nacional de Salud 2001-2006. La multiplicación de programas, sin una planeación integral que promoviera una coordinación sectorial más adecuada, sólo ha propiciado la duplicidad de acciones y la dispersión de los esfuerzos institucionales.

Algunos cambios fueron sólo nominales, no de objetivos ni de prioridades, como el Programa de Ampliación de Cobertura (PAC), que se sustituyó por el Programa de Calidad, Equidad y Desarrollo en Salud (PROCEDES). En los informes del Poder Ejecutivo se exponen avances por programas, algunos de los cuales se traslapan, lo que impide tener un criterio certero respecto al ritmo de ampliación de la cobertura y de la calidad de los servicios.

En suma, el Sistema Nacional de Salud, bajo su actual forma de organización y operación, difícilmente podrá superar los rezagos acumulados, enfrentar los nuevos retos derivados de las transiciones demográfica y epidemiológica, así como el mejorar sustancialmente la calidad de los servicios que se ofrecen.

Reestructuración del sistema de salud

La propuesta de reestructuración del Sistema Nacional de Salud que se presenta, está sustentada en criterios específicos para fortalecer la coordinación con las instituciones, con los niveles de gobierno y sobre todo con los sectores sociales. El propósito es concentrar políticas, programas y acciones para construir un modelo nacional, capaz de proporcionar cobertura para todos los mexicanos y así cumplir en los hechos el derecho constitucional a la salud.

El propósito de esta reestructuración será cerrar las brechas existentes entre estados, regiones y localidades, así como entre población asegurada y población abierta y en los servicios privados, entre los servicios de calidad y los que, incluso, constituyen un riesgo para la salud y para la vida de la población que atienden. Resulta inadmisibles la existencia de estas brechas ya que, en indicadores como el índice de mortalidad infantil, en los cinco estados más pobres de la República, este índice duplica el de las cinco entidades de mayores ingresos.

El punto de partida será una planeación integral que considere los cambios ocurridos que se describen, la situación de los grupos más vulnerables y los avances en la investigación científica. Con las estrategias, se intenta una coordinación interinstitucional más eficiente, modernizar los esquemas de vinculación, así como, mejorar los acuerdos y convenios vigentes entre los tres niveles de gobierno.

Esto implica revisar instrumentos normativos y operativos, así como reordenar el número de programas para evitar la duplicidad y la dispersión de las acciones. Para ello se consolidará la autonomía presupuestal de los sistemas estatales de salud, para alcanzar los propósitos del Acuerdo Nacional: acercar los servicios de salud al usuario en cada localidad,

mediante estrategias congruentes con las características sociales y demográficas de cada entidad federativa.

Propuestas para la reestructuración del sistema de salud

OBJETIVO 1. Adecuar el marco jurídico para implantar una política integral en el sector salud que permita atender el incremento de la demanda social de los servicios sectoriales en México.

Políticas y acciones. Examen del proceso de descentralización, para definir con claridad las competencias en los tres niveles de gobierno y cerrar brechas entre estados, regiones y localidad.

- Transparentar las facultades y atribuciones que deben tener los sistemas estatales y municipales de salud, para que proporcionen servicios con la cobertura, eficacia y calidad que demanda la sociedad mexicana.
- Introducir cambios en la legislación que permitan reforzar la función rectora del Sistema Nacional de Salud y la capacidad operativa de los sistemas de salud estatales y municipales.
- Consolidar la coordinación de los tres niveles de gobierno, al renovar el acuerdo nacional en la materia, para promover la integración regional y horizontal de los sistemas estatales de salud, bajo los principios de equidad, calidad y eficiencia.
- Ampliar los vínculos entre los tres niveles de gobierno y las organizaciones no gubernamentales, nacionales e internacionales, que participan en la atención de grupos sociales con enfermedades que requieren de atención especializada y de mayores recursos financieros.
- Establecer normas que permitan regular y supervisar al sector privado en la provisión de servicios de salud a la población abierta, para elevar la calidad de los servicios que proporciona.
- Fortalecer los vínculos institucionales con las áreas de protección civil, para otorgar atención oportuna del sector salud a la población en caso de urgencia provocados por desastres naturales.
- Revisar y actualizar la legislación sanitaria, para responder con agilidad a los retos de la globalización, tanto en materia comercial (control sanitario de bienes y servicios) como en la transición epidemiológica.
- Atención a los requerimientos de financiamiento del sector salud para enfrentar el crecimiento de la demanda social de los servicios sectoriales en todo México.
- Analizar las posibilidades de obtener un financiamiento adicional, mediante la reforma fiscal y del sistema de pensiones, para que las instituciones del sector salud cuenten con recursos suficientes y atiendan el incremento de la demanda nacional de servicios de salud.

- Propiciar el uso eficiente de los recursos financieros que se destinan al sector salud. Esto implica promover el diálogo entre quienes toman las decisiones económicas y los expertos del sector, para lograr consensos que permitan canalizar los recursos de manera más racional.
- Auspiciar cambios en la normatividad sobre presupuestos, para que la asignación de recursos se realice conforme a las siguientes prioridades: ampliar la cobertura, la infraestructura y los recursos humanos en el sector salud.
- Transformar el sistema de protección social, que proporciona servicios de salud a familias que no disponen de algún servicio médico institucional y ampliar progresivamente el paquete de servicios integrales que se presta a esta población.
- Fortalecer los esquemas de rendición de cuentas en instituciones públicas, así como los sistemas de información comunes y la reestructuración de sus sistemas de abastecimiento de insumos, equipos y medicamentos.
- Garantizar el financiamiento adecuado de los servicios relacionados con la salud pública, como la prevención y la vigilancia epidemiológica en todo el país.

OBJETIVO 2. Fortalecer el Sistema Nacional de Salud para garantizar la equidad, calidad y suficiencia de los servicios de salud para todos los mexicanos.

Políticas y acciones. Modernización del Sistema Nacional de Salud, para lograr la cobertura universal mediante una mejor coordinación con los sistemas estatales, y definir prioridades para impulsar los cambios institucionales, técnicos y financieros de mediano y largo plazo.

- Optimizar la relación entre los objetivos sociales y los recursos disponibles, con cambios que cumplan los principios de eficiencia en el diseño, financiamiento, provisión y regulación de los servicios de salud.
- Promover una planeación integral, que considere los retos derivados de las transiciones económica, demográfica y epidemiológica en nuestro país y que considere las características de las distintas regiones de México.
- Impulsar la integración real de los sistemas estatales de salud, mediante la formulación de planes y programas que permitan desarrollar esquemas regionales de atención a la salud, a fin de entender problemas comunes más allá de las fronteras geográficas.
- Priorizar el principio de equidad en el acceso a los servicios de salud, mediante una coordinación interinstitucional más eficiente, la mejoría en los esquemas de vinculación sectorial y el reordenamiento de los programas sectoriales, para evitar la duplicidad y dispersión de las acciones.
- Vincular el derecho al acceso de los servicios de salud, con la protección del medio ambiente, la dotación de agua potable, de servicios educativos, de vivienda digna y la protección de la familia, para impulsar el avance hacia la democratización de la salud.

- Fomentar la calidad de la atención, mediante mecanismos para la evaluación objetiva de los servicios que se proporcionan a la sociedad, bajo criterios congruentes con la ética, responsabilidad, calidez y compromiso con la satisfacción de los usuarios.
- Incrementar la inversión en infraestructura física, para modernizar al sistema nacional y los sistemas estatales de salud.
- Impulsar el desarrollo integral y equilibrado de la infraestructura del sector salud en todo el país, para garantizar el acceso de la población a la atención médica especializada, mediante un esquema regionalizado de servicios de tercer nivel.
- Fortalecer las microregiones establecidas por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), encargadas de atender los requerimientos de salud de la población marginada, dotándolas de presupuesto, suficiente autonomía y capacidad de respuesta propia.
- Destinar los recursos necesarios para crear más unidades médicas, ubicadas estratégicamente en el territorio nacional y facilitar el acceso a una atención médica de calidad, sobre todo en las zonas rurales remotas.
- Consolidar la prestación de servicios de salud para personas de escasos recursos, mediante cambios al servicio social obligatorio, que permita al personal médico y paramédico ejercer en zonas rurales remotas.
- Promoción de la eficiencia en las instituciones del sector salud y de la calidad en los servicios, para mejorar el nivel de salud de los mexicanos.
- Impulsar un proceso de modernización administrativa en los sistemas nacional y estatales de salud, que permita detectar y reorientar los costos innecesarios, hacia una mayor oferta de los servicios de salud.
- Reorganizar los esquemas vigentes para la medición de la calidad de los servicios de salud, que se proporcionan en los tres niveles de gobierno, para establecer criterios homogéneos de evaluación objetiva.
- Desarrollar un programa nacional de insumos para la salud, que permita el abasto eficiente, oportuno y a precios competitivos de los requerimientos del sector por los proveedores nacionales y extranjeros.
- Reordenar integralmente, las relaciones entre quienes compran y venden los servicios de salud, así como los contratos con proveedores y los mecanismos de pago basados en el producto.
- Modernizar los sistemas de abastecimiento y de uso de medicamentos, para mejorar los indicadores relativos a hospitalizaciones, la productividad en el sector y los costos de la atención médica.
- Mejorar la reglamentación del uso de los fármacos, mediante una capacitación permanente de los profesionales de la medicina, y establecer mecanismos de control, para evitar su venta sin receta médica.
- Depurar el cuadro básico de medicamentos en el sector salud, y prohibir la fabricación y venta de medicamentos que han sido eliminados en países desarrollados.

- Establecer como obligatoria, la extensión de la protección social por medio de las distintas dependencias públicas, a fin de satisfacer las necesidades y exigencias en materia de salud, de cada persona o grupo de personas, sin limitaciones debidas a la capacidad de pago.
- Fortalecer prioritariamente, los programas de vacunación, nutrición, salud reproductiva y de atención a los niños y, en general, a los grupos más vulnerables, que permanecen como el eje del paquete básico de servicios.
- Instrumentar una nueva política de recursos humanos, para coadyuvar al logro de los objetivos sectoriales y al establecimiento de un sistema de salud más equitativo, confiable y eficiente.
- Atender y reducir los desequilibrios entre la distribución de los profesionales del sector y la demanda de servicios de la población; así como entre los modelos de formación del personal y las necesidades de servicios de salud en México.
- Mejorar las condiciones de trabajo del personal de salud al optimizar los recursos destinados al sector, y atender a las nuevas exigencias en la administración de recursos humanos, con mayor flexibilidad laboral para profesionales y capacitación de la base trabajadora.
- Otorgar especial atención, a las instancias de certificación de la calidad de los servicios que proporcionan las instituciones públicas y privadas, así como a la calificación del personal responsable, para fomentar mejoras en la calidad de los servicios.
- Elevar la productividad de los profesionales de la salud al vincular adecuadamente las remuneraciones con metas de calidad y eficiencia.
- Establecer mecanismos de regulación y vigilancia para que las instituciones que ofrecen seguros de salud, vida y en general de seguridad social, cumplan con sus obligaciones.

OBJETIVO 3. Promover y apoyar decididamente la investigación científica para impulsar un profundo cambio cualitativo del Sistema Nacional de Salud.

Políticas y acciones. Fortalecer la investigación científica en salud, para fomentar el aprovechamiento integral de los bienes públicos del conocimiento.

- Implantar una nueva estrategia para estimular la investigación científica y tecnológica, con la finalidad de aumentar la capacidad de respuesta institucional y garantizar el mejoramiento de la práctica médica.
- Incrementar los recursos hacia el Fondo Sectorial de Investigación en Salud, para impulsar los proyectos que promuevan el avance científico y técnico de la medicina en México.
- Fortalecer los institutos vinculados con la investigación científica, para que continúen como entidades de vanguardia, en el desarrollo de una medicina moderna y eficiente.

- Promover la descentralización de las actividades de investigación científica, mediante el fortalecimiento de las instituciones regionales y estatales del sector salud.
- Propiciar la integración eficiente de grupos y centros de investigación científica y tecnológica del sector salud, con la entidad rectora en esta materia, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).
- Apoyar la creación de cuerpos críticos que agrupen a las instituciones nacionales de formación, producción y reproducción del conocimiento en salud, mediante una adecuada coordinación con los organismos internacionales, que realizan evaluación permanente del sistema.
- Fomentar la incorporación de los avances en materia informática y de regulación sanitaria, para modernizar el sistema nacional de investigación del sector salud.
- Promover el desarrollo de tecnologías adecuadas, para la atención de enfermedades endémicas y de esa manera, ponerlas al alcance de las poblaciones marginadas.
- Desarrollar el Centro Nacional de Medicina Genómica y Molecular, con el fin de lograr el aprovechamiento integral de las nuevas tecnologías, que representan avances importantes en el fortalecimiento de la medicina preventiva.
- Aprovechar las nuevas bases de conocimiento que representan las innovaciones de la medicina genómica, en beneficio de todos los mexicanos.
- Utilizar eficientemente los convenios y acuerdos con instituciones nacionales e internacionales, para impulsar el avance científico y tecnológico de la medicina en México.
- Ampliar el registro de instituciones y empresas científicas y tecnológicas, para formular convenios que permitan impulsar la investigación en materia de salud y seguridad social en México.
- Continuar el desarrollo de la Fundación Mexicana para la Salud, con la finalidad de que los sistemas de salud públicos y privados incorporen las innovaciones científicas y tecnológicas.
- Aprovechar los convenios de cooperación con países desarrollados, para promover la modernización del sector salud, especialmente en los sistemas estatales y municipales del país.
- Implantar un programa de intercambio internacional con universidades extranjeras, para el desarrollo de recursos humanos con posgrado.

SEGURIDAD SOCIAL UNIVERSAL, INTEGRAL Y EFICAZ

Hilda Santos Padrón



El contexto de las políticas sociales en México

En los últimos cinco años, la humanidad ha vivido algunos de los momentos más complejos de su historia moderna. Es más, en las últimas semanas, los nubarrones de la desintegración de la comunidad europea y los graves problemas que afectan a países como Grecia o España, han levantado de nuevo la sombra de la crisis económica mundial que de ocurrir, tendría una duración y profundidad aún imprevisible.

Esta nueva crisis ahondaría las profundas diferencias sociales que laceran a muchas regiones del planeta y condenarían a vivir en la pobreza y la marginación a millones de seres humanos en todas las latitudes del mundo. Ante este escenario, es incuestionable que los más pobres serían también quienes más sufrirían por este nuevo estancamiento económico, ya que para ellos significaría comprometer la subsistencia misma.

En paralelo, el mundo experimenta un aumento dramático en los precios de los alimentos. Este fenómeno, tal como precisa Lester Brown (2011) en su detallado recuento sobre la situación alimentaria, se debe tanto a factores de oferta como de demanda, entre estos últimos el uso creciente de los cereales para producir combustibles y el aumento sin precedente, en el consumo de carne, leche y huevo, producto del crecimiento poblacional y de los nuevos requerimientos que plantean las economías emergentes.

Las consecuencias son bien conocidas, disturbios y protestas en Argelia y la India, así como una espantosa hambruna que afecta al Cuerno de África.

En este entorno de riesgo económico y social que recorre al mundo, algunos de los países de América Latina, entre ellos México, parecen estar más comprometidos en negar a sus pobres que en buscar soluciones efectivas a los problemas de marginación, exclusión y pobreza. Con innegable tibieza, muchos gobiernos de esta región no han podido o no han querido instrumentar la agenda social que se necesita, para encauzar los rezagos sociales que aún persisten.

En el caso particular de México, los resultados de la política social del actual gobierno federal son devastadores. Más de 50 millones de mexicanos enfrentan condiciones de pobre-

za y alrededor de 10 millones entraron en ella durante la presente administración. Entre 2008 y 2010, de acuerdo a cifras de la CONEVAL, más de cuatro millones de personas han adquirido condiciones de carencia alimentaria y ahora son 28 millones de mexicanos quienes padecen hambre.

En materia de educación, nada más revelador que las más recientes pruebas de desempeño realizadas por la OCDE a estudiantes de todos sus países miembros y en las que los mexicanos ocuparon el último lugar en capacidades de lectura, el último lugar en conocimientos matemáticos y también el último en conocimientos científicos.

Por lo que hace a los servicios de salud, a pesar de los logros difundidos por la publicidad oficial, la realidad es que la situación del sector no es muy diferente a la de hace 11 años, ni se ha conseguido revertir la pesada carga económica que la enfermedad ocasiona a millones de familias. Es más, de acuerdo con cifras de la OCDE, el gasto de bolsillo que realizaron en 2010 los mexicanos para conservar o restaurar su salud, sigue representando más de 53% de todo el gasto sanitario de México, porcentaje similar al registrado en el año 2000.

Otro dato significativo que ofrece la OCDE dice que antes del Seguro Popular, México ocupaba el antepenúltimo lugar en materia de inversión en salud, entre todos los países miembros de dicha organización, sólo por encima de Corea del Sur y Turquía. Ahora, cuando casi se concluye la universalización de este nuevo mecanismo de aseguramiento, México ocupa el último lugar.

Estas cifras y datos son buenos ejemplos del desacierto o la indolencia con que los últimos gobiernos han venido cumpliendo sus deberes sociales.

Es más, si se profundiza en el tema de la salud, también se puede constatar que nada de esto es inexplicable y mirar con gran claridad toda una estrategia gubernamental para disimular el cumplimiento de sus obligaciones y transferir sus responsabilidades públicas a otros niveles de gobierno.

La mayoría sabe que el Seguro Popular en salud se creó para satisfacer de una mejor manera las necesidades de salud de las personas, destinando para ello una mayor inversión pública en el sector y con la mirada puesta en lograr que las clínicas y los hospitales contaran con los medicamentos, equipos y el personal suficiente para ofrecer una atención médica oportuna y de mayor calidad.

Con esta finalidad, muchos profesionales de todo México participaron en la construcción de un catálogo de servicios y un listado de medicamentos que cumpliera con estos propósitos; otros trabajaron, con gran profesionalismo, en la elaboración de los estudios de costo y el diseño del esquema financiero que posibilitara la incorporación paulatina de toda la población.

En una decisión acertada, la nueva estrategia de aseguramiento se integró a leyes y las metas de cobertura poblacional se volvieron obligatorias.

No obstante estos esfuerzos y el compromiso social que significaban, el actual gobierno ha venido maniobrando para reducir sus obligaciones económicas con el Seguro Popular, cambiando la fórmula de asignación de los recursos, así como ampliando desmesuradamente el catálogo de servicios y el listado de medicamentos, de tal manera que se lograran alinear

más programas al sistema y, en consecuencia, disminuir las transferencias a las entidades federativas, quienes son las responsables reales de la operación de los servicios.

El daño ocasionado al sistema sanitario en su conjunto y, de manera particular, a las expectativas que generó la creación del Seguro Popular se deben primordialmente a los cambios en las obligaciones atribuidas a los prestadores estatales de servicios, ya que mientras al inicio del programa el catálogo consensado cubría 154 intervenciones médicas, hoy debe cubrir 275 intervenciones médicas. Asimismo, mientras en 2005 el número de medicamentos que deberían surtirse comprendía 172 claves, ahora abarca 422 medicinas.

Los datos económicos más que comprueban estos dichos. En 2007, el primero de esta administración federal, el promedio de recursos transferidos a los estados por cada uno de los afiliados al seguro popular fue de \$1,345 pesos, según los informes de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud. Para el año pasado, de acuerdo con esa misma fuente, se transfirió una cantidad que equivale en promedio a 939 pesos por cada afiliado. Esta disminución representa un ahorro presupuestal para la Federación de 30.2% en términos nominales y de 40.9% si se consideran los incrementos registrados al salario mínimo.

Visto desde otras perspectivas, las medidas adoptadas por el actual gobierno representan, en términos monetarios, un ahorro presupuestal de cerca de \$20 mil millones de pesos anuales y, desde la perspectiva social, implican que los estados tengan que destinar más recursos al sector o proveer servicios de menor calidad a los afiliados, cargando con la insatisfacción de millones de familias que no encuentran los medicamentos o los servicios que requieren cuando alguno de sus integrantes se enferma.

Las graves circunstancias por las que atraviesa la actual política social en México donde predomina la lógica de un asistencialismo condicionado, que no sólo ha alimentado las condiciones de vulnerabilidad de los mexicanos, sino que también ha hecho que éstas sean más visibles y, por tanto, provoca que la ausencia de justicia social sea cada vez más inaceptable y exija un cambio profundo de rumbo, mucho más necesario de lo que significaba la alternancia del poder en el 2000.

Desde la perspectiva de quienes gobiernan México, la solución a los problemas de rezago, pobreza y marginación se encontrará en la insistencia en el control macroeconómico, en los resultados de la inserción en las corrientes comerciales internacionales y en la apuesta por un Estado mínimo y un mercado cada vez más fuerte.

Esta posición política e ideológica es evidentemente equivocada. La erradicación de la pobreza nunca podrá conseguirse sin un desarrollo económico equitativo y sostenible. Ésta no se acabará sin un modelo de desarrollo que vaya más allá de la desreglamentación de los mercados y entienda que se requiere de un Estado más eficaz y más responsable, un Estado abocado a impulsar las potencialidades de la población generando las oportunidades necesarias para que México sea más productivo y competitivo.

Los tiempos que se viven y los que se vienen exigen de propuestas distintas a la inacción en lo social. Hoy como nunca antes, debe recordarse lo dicho por Luis Donald Colosio, quien alguna vez señaló que “la pobreza no puede ser destino... La pobreza no solamente

perjudica a quien la padece, sino que lastima a la Nación y divide a nuestra sociedad. No puede haber libertad cuando existe sometimiento, cuando se carece de oportunidades, cuando no se cuenta con educación, cuando no se cuenta con los servicios mínimos”.

Esta posición no conlleva regresar a la tentación del populismo que tanto costó a todos y que tampoco fue capaz de acabar con los rezagos que afectan a tantos mexicanos.

La experiencia reciente y pasada dice que se deben mantener las nuevas bases de la economía, pero también señala que ellas, por sí solas, no son garantía para el desarrollo social.

La mirada debe estar puesta en una política social deliberada por parte del Estado, que no mine los equilibrios económicos que con tanto esfuerzo se han conseguido.

A partir de estas premisas, se considera que el gobierno debe recuperar su papel en el desarrollo, con la aplicación de políticas integrales encaminadas a apoyar un crecimiento de la producción y del empleo, además de reducir la desigualdad y fomentar la justicia social.

Se trata de hacer un verdadero compromiso con la calidad de vida y con la equidad, donde el ciudadano, sus oportunidades y potencialidades sean el centro articulador de un nuevo modelo de desarrollo.

En el nuevo modelo de política social que requiere México, se deben comprender acciones precisas en materia de cobertura y calidad en la educación, eficacia del sistema de salud, mejora nutricional, así como desarrollo urbano sustentable, que garantice viviendas para todos los mexicanos como parte de garantías y derechos, entre otras; así como acompañarse de una estrategia específica de transformación institucional en los distintos órdenes de gobierno y ámbitos de acción gubernamental. El porvenir de los mexicanos no sólo reclama de políticas públicas más audaces, sino de instituciones más eficaces, mejor organizadas, más profesionales y fundadas en una renovada conciencia de servicio público que garantice que dichas acciones se lleven a cabo con eficacia y eficiencia.

Universalización del derecho a una pensión durante la vejez

El derecho a la seguridad social universal es una de las propuestas más desafiantes en el futuro de México, a pesar de que su materialización constituye una necesidad inaplazable.

La seguridad social es un derecho claramente establecido en los Artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, dentro de los cuales se señala:

- Artículo 22. Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y los recursos del Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.
- Artículo 25. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios necesarios; tiene asimismo,

derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia, por circunstancias independientes de su voluntad.

Hacer realidad los anteriores postulados, implica una revolución económica y social urgente. Ya es inaceptable que sigan ocurriendo, como hoy sucede, la pérdida de muchas vidas o el empobrecimiento de muchas familias que se hubieran podido evitar con un sistema sanitario o de protección económica mucho más eficaz de los que hoy se tiene.

En materia de protección económica, es urgente que se diseñe y se ponga en marcha un sistema de pensiones solidarias mínimas, financiadas con impuestos generales, a las que pueda acceder cualquier ciudadano cuando cae en el desempleo a una edad avanzada o cuando llega a la vejez sin tener derecho a una pensión digna dentro de las instituciones de seguridad social.

El objetivo no debe ser generalizar los apoyos asistenciales que hoy se entregan a los adultos mayores, los cuales no son universales y dependen de las disponibilidades presupuestales, sino crear un verdadero sistema de pensiones que otorgue tranquilidad a los ciudadanos y a sus familias para desarrollar sus vidas de manera libre y plena, con especial énfasis en los grupos de la población de menores ingresos.

Un sistema pensionario que reconozca a todos los mexicanos como valiosos, aunque no hayan contribuido a las instituciones de la seguridad social o lo hayan hechos de manera insuficiente. La idea subyacente debe ser que todos, con seguridad social o sin ella, entregan su trabajo en beneficio de México y deben tener, por tanto, el derecho a un retiro digno y asegurado.

Se trata de adelantarnos a nuestra realidad futura. En las próximas décadas, de acuerdo con CONAPO, la población mayor de 65 años aumentará más de dos veces, pasando de 5.7% del total de la población actual a 11.6% en 2022.

Del mismo modo, se considera que la pensión mínima solidaria por vejez, debe completarse con una amplia reforma al actual sistema de pensiones, que haga transitar entre los múltiples esquemas de retiro que perviven en México, hacia un esquema común que posibilite la obtención de una pensión en alguna institución de seguridad social, para lo cual se propone:

- Universalizar la cobertura: para ello es importante desvincular el haber previsional de los aportes propios realizados durante la edad activa, que convierte el ingreso de los adultos mayores en un derecho y no en un privilegio por la suerte que se haya tenido durante la vida activa.

La universalización permitirá que el Estado se haga cargo de los trabajadores informales o esporádicos que quedan fuera del actual sistema de pensiones por falta de aportaciones, además se evita la incertidumbre (de ingresos para los jubilados y de egresos para la hacienda pública) asociada a las moratorias recurrentes e irregulares de los aportantes.

- Consolidar los ingresos y egresos del nuevo sistema dentro del presupuesto general de egresos del Estado, cambiando la actual fuente de financiamiento del sistema, desde impuestos de asignación específica hacia rentas generales.

Esto implicará para el actual sistema que en el futuro se consoliden los ingresos del nuevo sistema en cabeza de la Secretaría de Hacienda y con ello limitar el papel de las Afores procurando preservar su rol sólo como gestor de los beneficios. Además se transparentaría la naturaleza del pasivo previsional como una obligación en las finanzas del Estado incluida y aprobada en el presupuesto de egresos, en línea con la visión de la seguridad social como derecho universal.

- Determinar el piso mínimo de garantías para los adultos mayores, con base en la evolución de la canasta básica de consumo. El reto de un sistema universal como el que se propone es la homogeneización de los beneficios, lo que frenaría de facto el crecimiento de la pirámide del actual sistema. ¿Cómo frenar el crecimiento progresivo de los beneficios del actual sistema, sin vulnerar los derechos adquiridos de quienes ya aportan a sus actuales sistemas de pensiones?

Un forma de hacerlo es priorizar la suma de los beneficios mínimos por sobre el aumento de las jubilaciones mayores, en línea con lo que ha sucedido en los últimos años. La instrumentación de este mecanismo es clave, en tanto no debe vulnerar los derechos constitucionales ya adquiridos por los actuales aportantes del sistema.

¿En qué valor deben situarse las pensiones mínimas del sistema que se propone? Hoy el parámetro de referencia es el salario mínimo, que depende en parte de las negociaciones de los contratos colectivos y del poder sindical del sector asalariado y formal. Sin embargo, resultaría más acertado, utilizar como parámetro el valor de una canasta básica total, asumiendo que es posible contar con una estimación rigurosa de esta canasta.

- Definir la edad mínima de jubilación ajustada a los nuevos tiempos y elevar gradualmente la edad para los actuales aportantes, de manera conjunta será necesario considerar la creación de programas específicos que compensen los efectos negativos de la propuesta que combinen; un esquema de subsidios a la contratación de las personas mayores y la introducción de un esquema de jubilación anticipada, a partir de la cual los trabajadores preservarían la opción de retirarse a la edad de jubilación actual, con una instrumentación similar a la que se proponga para el seguro de desempleo y facilitando la entrada al nuevo sistema a las personas que excedan la edad de jubilación que se determine.

En resumen, una propuesta de reforma realista al actual sistema de pensiones que busque garantizar su universalidad deberá orientarse para alcanzar los siguientes objetivos:

- Garantizar la cobertura del sistema de manera permanente.

- Mejorar la equidad social de los ingresos al interior del grupo etario de los adultos mayores.
- Resolver la incompatibilidad del modelo de financiamiento contributivo con la realidad, en la que coexisten fuentes diversas de financiamiento con base en los impuestos generales y destinos del gasto que exceden al universo de los contribuyentes.
- Garantizar la sustentabilidad del sistema de pensiones que se propone con carácter universal, a modo de contribuir a la estabilidad de los ingresos de las personas mayores y evitar compromisos fiscales insostenibles, que en última instancia impliquen retrasos, licuaciones e incumplimientos.

Asegurar las garantías en salud: Sistema nacional de salud único e integrado

El derecho a la salud consagra el disfrute de una vida plena, es un derecho humano fundamental que incluye la asistencia sanitaria, universal, integral, equitativa y con acceso a los servicios de salud en igualdad de oportunidades y un trato digno para todas las personas. Es un mandato constitucional que garantiza la protección y promoción de la salud para todos los ciudadanos.

Sin embargo, una proporción importante de la población mexicana, aún se encuentra excluida, por diferentes causas. Los modelos de atención a la salud pública adoptados han sido insuficientes e incapaces de dar respuesta a los problemas más acuciantes de la población mexicana. La ineficiencia del actual sistema fragmentado de salud, se manifiesta como una deuda social acumulada, expresada en números de muertes evitables y sufrimientos innecesarios, que en esta época son éticamente inaceptables.

Los servicios de salud que se otorgan a las personas en México están segmentados y presentan una alta fragmentación a nivel de proveedores, lo que ha llevado a la desarticulación del sistema, agravándose ésta por la falta de coordinación e integración y están al borde de una crisis de sostenibilidad y aceptabilidad, cuyos síntomas se manifiestan en todo México cada vez que un mexicano acude a numerosos centros de salud y hospitales que carecen de medicamentos ambulatorios y de uso hospitalario, así como de los demás materiales e insumos médicos que se requieren para restaurar o conservar la buena salud de nuestra población.

Esta realidad, como ya se ha referido, se debe a las modificaciones que la actual administración ha hecho al esquema de garantías que comprende el Catálogo Universal de Servicios de Salud y el modelo de financiamiento que soporta al sistema de protección social, con lo que se ha aumentado las obligaciones a los prestadores de los servicios médicos, tanto por el número de personas atendidas como por el crecimiento en el número de intervenciones médicas cubiertas, sin que exista un incremento, en paralelo, de las transferencias económicas a los estados.

Para restablecer el equilibrio financiero del sistema y asegurar su sostenibilidad futura, se proponen las siguientes medidas:

- Realizar un estudio nacional de costos de las prestaciones cubiertas que garantice que su otorgamiento cuenta con los recursos financieros necesarios para proveerlas con oportunidad, suficiencia y calidad.
- Establecer un sistema nacional de registro de costos que garantice la oportuna actualización de las aportaciones que reciben los prestadores médicos.
- Introducir criterios de eficiencia y calidad, así como mecanismos de estímulo a la buena administración de los recursos financieros del sistema.

Con la implementación del Sistema Nacional de Salud único e integrado, equitativo, y con acceso en igualdad de oportunidades y con amplia participación social, incluyente y solidario; se aspira a un modelo de atención universal que permitiría dejar atrás los problemas de inequidad y desigualdad con que aún se proveen los servicios de salud en México, evitaría la pérdida de millones de años de vida saludable y contribuiría a fortalecer nuestro desarrollo económico.

Transformación institucional del sector salud

Para una adecuada sostenibilidad del financiamiento a las prestaciones de salud a la persona, se debe impulsar una reforma integral en la organización y funcionamiento de todo el sistema sanitario de México, priorizando el desarrollo de las redes de atención comunitaria en salud, teniendo como base la atención primaria de salud y el desarrollo de redes complementarias de atención especializadas, así como los sistemas de comunicación y regulación médica. De manera particular, se debe transitar hacia la consolidación de corporaciones o empresas sociales encargadas de la provisión material de los servicios médicos y se dice empresas, porque resulta más que necesario que las unidades e instituciones médicas se conciban como cualquier empresa, privilegiando la eficiencia productiva y la calidad como medios para acceder a los recursos para su sostenimiento.

Además, se deben establecer las medidas legales y reglamentarias necesarias para garantizar el derecho de elección de las familias y los pacientes, de tal manera que éste contribuya a lograr los objetivos de calidad que debe tener el nuevo arreglo institucional; fomentando la participación ciudadana en los territorios sociales, formados a partir de las unidades de salud y teniendo como centro a la familia, donde se deberán articular los diferentes sectores de la sociedad, haciendo posible que los integrantes se corresponsabilicen con el cuidado de su salud y de las condiciones sanitarias del ambiente donde viven.

Esta propuesta busca superar toda política o programa excluyente, alcanzar el ideal de universalidad y romper con el sistema perpetuador de la pobreza basado en la inequidad en el acceso a la atención médica y con el gasto obligado de bolsillo de las familias. En resumen, para alcanzar los objetivos proponemos:

- Implementar un sistema de salud único, integrado, incluyente y participativo; mejorando la eficiencia y eficacia de la inversión social en salud e incrementándolo progresivamente hasta lograr universalidad de la atención de la salud.
- Desarrollar un modelo de gestión desconcentrado, flexible y participativo, tendiente a garantizar la descentralización gradual de su red hospitalaria.
- Fomentar un sistema de promoción y prevención de las enfermedades, complementario al modelo de atención actual.
- Mejorar la infraestructura, equipamiento de la red de atención médica y competencias de los recursos humanos en salud.
- Desarrollar e implementar un modelo de salud adecuado, integral y diferenciado, con los servicios médicos necesarios para cada estado o territorio.
- Impulsar un modelo descentralizado de formación en salud para la medicina en general, que asegure una atención pertinente, eficaz y de calidad.
- Establecer un sistema de salud que integre y articule los programas de atención especializada, técnica y demográficamente.

Termina esta intervención rememorando otra de las ideas manifestadas por Colosio acerca de los temas sociales, y quien se adelantó al México en crisis social que hoy se vive, un México que le movió a sacrificar su vida y que precisaba de una reforma social cuyo objetivo ulterior fuera hacer de cada ciudadano un hombre libre, que no someta su voluntad ni esté atado, ni limitado por carencias excesivas.

El proceso electoral que ahora vivimos es la oportunidad de plantear, como nunca antes, una propuesta política verdaderamente cercana a los sentimientos y expectativas más profundos de todos los mexicanos, un proyecto construido no sólo por las aportaciones que hoy estamos haciendo, sino por las miles y miles de voces que en todo México han imaginado un México unido, fuerte y soberano; el México de libertades y de paz por el que vivió y murió Luis Donaldo Colosio.

EL NUEVO MODELO SINDICAL: AGENTE ACTIVO EN LA TRANSFORMACIÓN LABORAL

Miguel Ángel Van-Dick Puga



Situación actual del sindicalismo en el mundo

La globalización, el aniquilamiento del estado de bienestar y la ampliación del mercado como asignador de recursos y valores han cambiado de forma radical la división del trabajo, las relaciones laborales y la organización y gestión de la producción.

La organización del trabajo ha pasado de una división técnica y social altamente fragmentada a una división funcional de tareas, lo que implica trabajos más calificados, mejor gestionados y más competitivos. Los nuevos modelos de producción afectan a las relaciones laborales y al empleo bajo las formas de:

- Flexibilidad numérica, referida a la capacidad de variar el nivel de empleo y su intensidad.
- Flexibilidad funcional, es la asignación de tareas o varias funciones al trabajador.
- Flexibilidad contractual, son las formas de contratación, precariedad y temporalidad.
- Flexibilidad salarial, que son los sistemas de remuneración.

Estas mutaciones económicas y sociales influyen en el funcionamiento de los sindicatos generando en ellos una crisis. En la mayoría de los países se puede observar una baja organización, su influencia va disminuyendo, hay poca credibilidad y una notable desmovilización de los trabajadores.

Los sindicatos en los países industrializados

El Reino Unido, Alemania, los países escandinavos, Austria, Bélgica, Holanda e Italia, tienen un alto grado de desarrollo económico. Su sistema político está basado en el sistema parlamentario y el Estado forma parte integrante del sistema tripartita.

Sus sindicatos son fuertes, integrados en la vida económica y social, sus relaciones con los partidos políticos son cada vez menos estrechas y los problemas de división sindical han sido superados. Las relaciones sociales al interior de las empresas funcionan como mecanismos de consulta y de participación reconocidos y no hay tentativas de exclusión.

Sin embargo, entre 1980 y 1990, en la mayoría de estos países se registró una baja sindical, con la que se perdieron muchos de los logros conseguidos en épocas pasadas.

Por otro lado, están los sindicatos griegos y portugueses, considerados como agrupaciones sin estructuras y con finanzas débiles, que están luchando por alcanzar un estatus de interlocutores entre el gobierno y los empleados.

Otro país que se ve afectado por la crisis sindical es los Estados Unidos, actualmente los sindicatos representan sólo 15% de la fuerza laboral y en menor medida en los estados del sur.

En Japón, los sindicatos están en la actualidad enfrentados con serios problemas de adaptación a los cambios económicos y laborales, tales como el valor del yen en el mercado internacional y su valor de compra.

Los sindicatos en la Federación Rusa y en los países de Europa Oriental

El alto grado de intervencionismo gubernamental en los países de Asia y del Medio Oriente, ha impedido que los sindicatos se fortalezcan y desempeñen un papel independiente. De igual forma, habría que considerar que la mayoría de estos sindicatos son jóvenes, tienen entre 30 y 40 años de edad, lo que les impide actuar como un sindicato consolidado.

El gran reto que tienen estos sindicatos será el de afirmar su autonomía frente al Estado y a los empresarios, lograr una participación relevante en los ajustes económicos y en el advenimiento de regímenes políticos más democráticos.

Los sindicatos en América Latina

El movimiento sindical en América Latina se ha visto afectado por la transición de las economías hacia un sistema global de mercado y por el derrumbe del modelo comunista en Europa Oriental.

La liberalización económica y la apertura de la competencia internacional amenazan los derechos fundamentales de los trabajadores, situación que pone en dificultades a las organizaciones sindicales, ya que los gobiernos de estos países siguen aplicando programas de desregulación y privatización, a pesar de la oposición de los sindicatos. Los conflictos laborales han ido en aumento, particularmente en el sector público.

Los nuevos mecanismos de mundialización de la economía obligan a los sindicatos a acelerar el proceso de adaptación a los nuevos escenarios, que la defensa de los derechos de los trabajadores les exigirá.

Situación laboral en México

México, se encuentra hoy en día, sometido a fuertes presiones por:

- La inestabilidad política, debido a que los sindicatos en su mayoría están secuestrados por la cúpula dirigente, abandonando a sus representados a su suerte, y reprimiendo a aquellos que alzan la voz exigiendo justicia y democracia.
- Baja tasa de crecimiento económico.
- Baja tasa de inversión en nuevas fuentes de trabajo.
- Tasa elevada de desempleo.
- Bajo nivel de desarrollo en industrias estratégicas (nuevas tecnologías).
- Falta de competitividad, ante las economías emergentes.

Sin tratar de profundizar en este momento en el tema, cabe mencionar que durante más de 20 años, se han realizado reformas parciales para unos, inconclusas para otros y regresivas para los más. Estas reformas desde el punto de vista de la organización Internacional del Trabajo (OIT), no han servido al objetivo de generación de empleo y, por el contrario, lo único que han logrado es la precarización del empleo y una mayor desprotección social. El empleo informal sigue creciendo convirtiéndose en un verdadero conflicto político social. Existe un incremento en los empleados sin contrato y de formas laborales precarias e ilegales.

Se considera que esta problemática se ha abordado de manera aislada, ya que se ha dejado de lado un proceso determinante en el modelo de producción del Estado.

La relación, empresa-Estado-sindicato

Las futuras reformas deberán realizarse a partir de análisis del ya inoperante modelo corporativo que frena el desarrollo y, sin embargo, sigue operando bajo la tutelar complicidad del Estado.

Este modelo caracterizado por el rígido control de los trabajadores, a través de la imposición de líderes a modo para el Estado, a través de la corrupción de los líderes, manipulación de los procesos electorales en los sindicatos y una represión contra los que no estén de acuerdo con este modelo.

Así el sindicato de instrumento de defensa de la justicia social y defensa de los derechos de los trabajadores, se convierte en instrumento de represión de sus propios defendidos, protegido por un Estado que legitima lo ilegal.

Bajo este escenario, no hay posibilidades de desarrollo ni crecimiento, ya que ante un empresario voraz, un sindicalismo retrógrado, corrupto y represor, y un Estado que no garantiza el estado de derecho, los modelos predictivos enfatizará en el crecimiento del conflicto social.

A pesar de estas variables, las condiciones político-sociales exigen la necesidad de generar un cambio del cambio. Las organizaciones sindicales más grandes de México, están en crisis debido a sus propias contradicciones, y en estos momentos existen ya los modelos alternativos comprometidos con los valores fundamentales del país (democracia, transparencia en las finanzas e impulso del capital intelectual de los trabajadores comprometidos con el desarrollo de la institución), que permitan transitar en forma pacífica, hacia un modelo de desarrollo con equidad y justicia.

Para que la justicia y la equidad se vean reflejados en los derechos de los trabajadores, el Estado debe: “garantizar el estado de derecho” a las organizaciones y la ciudadanía.

Hacia un sindicato de acción múltiple

El futuro del sindicalismo lo han de construir los trabajadores. La visión de nuevos modelos sindicales ha estado inerte en el ideario de los grandes hombres, que desde siempre han postulado la equidad, la dignidad y el desarrollo humano como los objetivos del trabajo.

Los sindicatos no están condenados a morir, como muchos esperan, porque son más necesarios que nunca, ante el crecimiento amoral de la brecha que separa a pobres y ricos, propiciado por la hegemonía del mercado sobre el bienestar social.

Sí, son necesarios, más que nunca, es cierto, pero diferentes, se requiere un nuevo modelo sindical, de líderes, de trabajadores y de ciudadanos. Porque la sociedad ya no es la misma, hoy los retos sociales y políticos demandan otro abordaje, deben abandonarse las antañosas trincheras del debate estéril, de la demanda a gritos, del clamor sin fundamento, de los golpes intragremiales por el poder.

Hoy hay que ser agentes de cambio con propuestas viables para negociar condiciones e innovaciones laborales; con capacidad de pactar con las empresas, las nuevas temáticas laborales, ser capaces de formular un nuevo concepto de productividad que considere los factores técnicos, económicos, productivos, sociales y culturales, priorizando el tema de la calidad de vida, formar un frente incluyente, para impulsar reformas y políticas favorables para los trabajadores y empresarios, congruentes con las necesidades de crecimiento y desarrollo del país; reconocer que existen otros niveles económicos, políticos y sociales que impactan lo laboral.

La renovación sindical apunta hacia la construcción de un modelo fundado en la innovación, democrático y participativo de las decisiones nacionales, un sindicato que genere propuestas y construya realidades mediante el diálogo social, la responsabilidad compartida y el debate abierto, tanto externo como interno.

En este modelo, la dirección sindical tiene la obligación de prepararse profesionalmente, ser capaz y estar decidida a negociar el terreno de la producción con bilateralidad. Con capacidad de movilizar productivamente a su base, es decir, debe ser un agente activo en la transformación de la empresa, con beneficios mutuos para ésta y para sus representados.

El futuro de los sindicatos radica en un nuevo modelo de acción múltiple e incluyente que parta del terreno de la calidad, de la producción, que vincule producción con circulación y reproducción, que incluya los diversos procesos y actores que componen la empresa, las cadenas de clientes y proveedores, los mercados de trabajo, los sistemas de relaciones de trabajo (leyes laborales, seguridad social e instituciones de regulación de conflictos, los pactos meso y macro entre sindicatos, empresarios y Estado).

En busca de un nuevo modelo sindical

Los sindicatos deben voltear su mirada crítica al interior para evaluar rezagos y plantear soluciones consensuadas. Requieren plantear de nuevo por lo menos seis aspectos de incorporación a los nuevos escenarios laborales: el objetivo por el cual fue creado, la representatividad, democracia, las estructuras, transparencia y rendición de cuentas y la acción sindical.

Retomar la verdadera razón de ser del sindicalismo, defender a los trabajadores, ser guardianes de la igualdad de oportunidad y de trato, oponerse a toda clase de discriminación o exclusión y, por último, debe ser uno de los principales elementos de estabilidad social y participar directamente en el desarrollo del Estado.

Los sindicatos deben fortalecer su representatividad, buscar nuevas formas para atraer afiliados o diversificar sus métodos de reclutamiento. Ser más atractivos en los servicios que prestan a sus miembros.

Tienen que revisar la organización confrontada con el contexto actual. Será necesario reagrupar los sindicatos por tipo de empresa, es decir por pequeña, mediana y grande, y no por servicios ni ramas. Esta forma de organización fortalece las agrupaciones y les da solidaridad.

Por lo que se refiere a la acción sindical, ésta debe ser reorientada a fortalecer y mejorar los aspectos cualitativos de la vida de trabajo, tales como la liberación del tiempo de trabajo, al contenido y a la nueva organización del trabajo y al control social de las nuevas tecnologías.

Propuesta de un nuevo modelo sindical

La permanencia de los sindicatos en la evolución de las sociedades, dependerá de una rápida y necesaria adaptación del modelo sindical, a uno que contemple una red de interacción con todos los actores involucrados en los procesos laborales y cuyo objetivo final sea salvaguardar el valor del trabajo humano digno, y garantizar la igualdad de oportunidad y de trato para los trabajadores.

Como ya se vio, en México la situación laboral exige la innovación en el modelo de gestión sindical. Ante la crisis de las organizaciones sindicales en México, se presenta el nuevo modelo sindical, el cual surge como una estrategia planeada para innovar los viejos esquemas, para transformar los sindicatos en organizaciones competitivas ante sus bases, a través de

dinamizarse al interior y al exterior, y generar cambios sustantivos en la actividad sindical.

Rediseño organizacional y de procesos internos, interrelación con la empresa y la actividad laboral, interrelación con el Estado e interrelación con la sociedad, son las cuatro estrategias que conforman el proyecto del nuevo modelo sindical.

Con el desarrollo de la estrategia, rediseño organizacional y de procesos internos se pretende que los sindicatos diversifiquen sus servicios para atender adecuadamente las necesidades y las expectativas de los agremiados.

El proyecto está integrado por cuatro estrategias presentadas en la siguiente gráfica.

Proyecto de nuevo modelo sindical



En la estrategia de interrelación con la empresa, se aspira a un trabajo bilateral, donde todas las decisiones referentes a la actividad laboral se tomen en común acuerdo entre empresa y sindicato, para incidir en los procesos de reestructuración productiva.

Interrelación con el Estado es una estrategia orientada a irrumpir en la política mediante la búsqueda de reconocimiento como interlocutor en la concertación de la política económica y social del gobierno en turno.

Por lo que respecta a la interrelación con la sociedad, esta estrategia busca posicionar a los sindicatos en la sociedad, que ésta vea y reconozca para sí, los beneficios del sindicalismo.

Las cuatro estrategias buscan como meta, salvaguardar el valor del trabajo humano y garantizar la igualdad de oportunidad y de trato para los trabajadores.

Hoy en día, el reto de los sindicatos está en la capacidad innovadora y creativa de sus agremiados, de otra forma su permanencia será efímera.

MESA DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS

Coordinación Roberto Vidal Méndez

Participantes Agustín Acosta Azcón

Francisco Burgoa Perea

Edgardo Buscaglia

Eliana García Laguna

Ángela María Guerrero Alcántara

Luis Escobar Aubert

Eduardo Luis Feher

Luis Armando González Placencia

Mireille Roccatti

Eddie Varón Levy

Relatoría Azucena Meza

Gonzalo Rodríguez Ramírez



RELATORÍA

Azucena Meza

Gonzalo Rodríguez Ramírez

CONTEXTO

El objetivo de esta mesa fue responder a varias preguntas: el título de la mesa sugiere que existe o debe existir una unidad entre seguridad, justicia y derechos humanos, es decir, los asume de manera integral: ¿las actuales políticas públicas en la materia que así lo contemplan, responden a ese propósito?, ¿el problema vigente de inseguridad puede resolverse únicamente desde la órbita de la acción jurídica, policial y militar o necesita acompañarse o armonizarse con otras políticas públicas en materia de empleo, educación, salud, etcétera? En un análisis de eficacia, ¿cuál es la situación que guarda en este aspecto la seguridad pública del Estado?, ¿resulta incompatible ser eficaz en la materia y, al mismo tiempo, garantizar la salvaguarda de los derechos humanos de los gobernados?, ¿la inseguridad actual es producto de lo que se dejó de hacer o de lo que se hace hoy?, respecto del dañino asunto del narcotráfico, ¿cuál es su opinión sobre el tema de la legalización de las drogas?, ¿los candidatos a la presidencia harán lo mismo, corregirán la estrategia, instrumentarán una nueva?, ¿qué hacer?

EL DEBATE

- Para dar marco al debate, se estableció una reseña histórica de 1982 a la fecha sobre el tema, donde se precisó tanto la evolución de la delincuencia, como el desarrollo de las instituciones diseñadas para prevenir e investigar el delito.
- Es justamente a partir de 1982, cuando una serie de denuncias públicas sobre la corrupción de la policía del Distrito Federal y una cadena de hechos delincuenciales perpetrados desde el interior de las corporaciones policiales, causaron un reclamo ciudadano: ¡más y mejor seguridad pública!
- Esto motivó que el gobierno federal elaborara, en 1984, por primera vez en la historia de México, un Programa Nacional de Seguridad Pública, que para su ejecución fue insertado en la Secretaría de Gobernación a través de una secretaría ejecutiva encabezada por el licenciado Ignacio Morales Lechuga.

- En este programa se inscribió el diagnóstico general de la época:
 - Corrupción de quienes deberían perseguir de oficio el delito.
 - Improvisación en el diseño de políticas y operación de seguridad pública.
 - Impunidad de los causantes del delito.

- Sin duda, estos factores generadores de inseguridad siguen vigentes, si acaso, se podría agregar el de la simulación de programas y resultados.
- A lo anterior, habría que agregársele la insuficiencia de recursos humanos, no sólo en cantidad, sino en calidad; la elevada deserción anual (34% en los estados y 30% en los municipios).
- Como ejes estratégicos del programa mencionado se asentaron:
 - La coordinación.
 - La moralización.
 - La modernización.
 - La profesionalización.
 - La adecuación del marco jurídico.
 - La participación social.
 - La optimización de los recursos materiales y financieros.

- Se señaló que estos rubros hacían referencia a la seguridad pública, concepto hasta entonces limitado a los cuerpos policiales de los tres órdenes de gobierno.
- Se mencionó que, la estrategia en cuestión, hace ver que desde aquel tiempo se vislumbró la descoordinación como un factor fundamental en la inseguridad.
- Se habló del rezago en las averiguaciones previas y en las órdenes de aprehensión, la falta de coordinación entre las policías y la propia policía judicial o ministerial con el Ministerio Público.
- Se dijo que en el rubro de la moralización, aun cuando es un poco abstracto, habría que ubicarse en el contexto de los escándalos al interior de las corporaciones policiales, sobre todo la del Distrito Federal, para entender el lineamiento político.
- Se explicó que la modernización se planteaba como algo urgente ante la obsolescencia de la infraestructura, armamento, comunicaciones, equipo policial y tecnología por falta de proyectos y programas y, por ende, de presupuesto.
- Se destacó que un punto que determinaba la estrategia de adecuación del marco jurídico era el de la falta de actualización del sistema jurídico policial, no sólo en lo sustantivo, como es preservar el orden público y la paz social, sino en lo adjetivo, cómo era —¿o es?— la preparación adecuada de los elementos de la corporación; los ascensos, reconocimientos, prohibiciones, sanciones, estímulos, grados, uniformes, insignias, sueldos, recompensas, etcétera.

- Se expuso que ante la falta de una organización y doctrina propias, las corporaciones policiales, en su mayoría, emulaban a otras, de otros países, que obviamente no correspondían a la idiosincrasia y las necesidades locales, regionales y nacionales y problemáticas relativas a la alteración de su orden social eran —¿son?— distintas.
- Se dijo que, en el mejor de los casos, las corporaciones policiales calcaban modelos de organización, doctrina y disciplina militar pero, carentes del marco jurídico y formación apropiada, quedaban —¿quedan?— en simples remedos de las instituciones armadas militares.
- Se afirmó que esta puede ser —¿es?— una de las razones por las que un militar sin el conocimiento policial adecuado, y mientras se aferre a las formas de mando y disciplina castrense, difícilmente podrá dar buenos resultados al frente de una institución policial.
- En cuanto al reclutamiento, selección y formación de cuadros, se explicó que era —¿o es?— inexistente, simplemente no había academias o colegios de policía y mucho menos planes, programas de estudio o ambos, lo que generaba —¿genera?—, una insuficiencia cuantitativa y cualitativa de policías, y esto creaba —¿crea?—, un desequilibrio en la relación población/policía que debe de existir.
- De los niveles salariales se mencionó que era mejor no hablar, ya que eran —¿son?— completamente inadecuados el promedio nacional era —¿es?— 1.2 veces el salario mínimo, lo que ocasionaba —¿ocasiona?—, dos hechos:
 - Falta de arraigo, lo que propicia una alta desertión y rotación del personal policial y facilita que se nutra con personal e información a los grupos delincuenciales.
 - Poco interés del ciudadano en ser policía.
- Se comentó que otro punto era —¿es?—, la poca movilidad ascendente del policía y una nula posibilidad de instituir de la actividad policial todo un proyecto lícito de vida. Lo que constituía —¿constituye?—, una gran inseguridad física y jurídica por parte del policía.
- Se explicó que la participación social era concebida como un instrumento eficaz para darle rumbo y contenido al desarrollo policial y orientar la operatividad policiaca hacia las necesidades reales de la población, mediante indicadores de calidad en el servicio y atendiendo las prioridades de asignación de recursos, asegurando que las metas de corto plazo estuvieran vinculadas a las de largo plazo y fluyeran a la satisfacción de las demandas de la población.
- Además se afirmó que la falta de un sistema policial favorecía —¿favorece?—, la atomización de la información estratégica para el diseño de operativos y despliegue de personal e identificación de zonas criminógenas y la desarticulación total de la fuerza policial sin capacidad para focalizar objetivos concretos. De igual manera,

la ausencia de programas de desarrollo institucional creaba un círculo vicioso: no hay programas, no hay recursos.

- Se dijo que fue en este periodo 1984-1988, cuando se establecieron las primeras bases para darle una importancia significativa al tema de la seguridad pública, definiéndola como fundamental para el desarrollo de México, bajo la deducción siguiente: no hay seguridad pública, no hay paz social, no hay paz social no hay desarrollo nacional.
- Se mencionó que fue también en este lapso que la criminalidad comenzó a manifestarse en diferentes hechos y formas empresariales; retando al Estado, el cual no supo entender el desarrollo en organización y recursos financieros de la delincuencia organizada que se estaba gestando desde aquel entonces.
- Se dijo que el homicidio, el 30 de mayo de 1984, de Manuel Buendía Tellezgirón, periodista autor de la columna *Red Privada*, que se publicaba en uno de los principales diarios nacionales, cuyos contenidos eran relacionados con el narcotráfico, ultraderecha, CIA y otros temas, que en esa época era —¿es?—, muy peligroso tentarlos y analizarlos públicamente.
- Se explicó que este hecho, junto con el homicidio del Agente de la DEA, secuestrado el 7 y asesinado el 9 de febrero de 1985, motivaron prácticamente la desaparición de la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPS) y de la Dirección Federal de Seguridad (DFS), organismos dependientes de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y considerados la policía política que actuaba por encima de lo establecido en la ley, propiciando la refundación, en México, de los servicios de inteligencia.
- Así, el 21 de agosto de 1985, se creó la Dirección de Investigación y Seguridad Nacional (DISEN), Institución que cuatro años después, el 13 de febrero de 1989, en el octavo Reglamento Interior de la SEGOB, se planteó su desaparición, para dar paso al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), considerado como el servicio de inteligencia civil y contrainteligencia para la seguridad nacional de México.
- Se expuso que en el ciclo 1989-1994, a diferencia de los servicios de inteligencia y contrainteligencia civil que alcanzaron un buen desarrollo, en la sección policial únicamente se mantuvo la inercia del programa del régimen anterior.
- Fue en este lapso que se suscitó un evento que expuso, por primera vez, a nivel nacional, los nombres de dos de los cárteles más significativos de la delincuencia organizada en México, el del Chapo Guzmán y el de los Arellano Félix (golpeado severamente los últimos 10 años y casi desaparecido), cuando el 8 de noviembre de 1992, se enfrentaron en Puerto Vallarta, Jalisco, dentro de la discoteca Christine, dejando un saldo de varios muertos y heridos.
- No obstante lo anterior, se mencionó que el 28 de enero de 1992, fue creada la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), a través de una reforma cons-

titucional (Artículo 102, apartado B), la cual le dio el carácter de “agencia descentralizada” con personalidad jurídica propia.

- Otra reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 1999, le dio su actual autonomía presupuestaria y de gestión, desvinculándola definitivamente del Poder Ejecutivo.
- Se refirió que la CNDH, de acuerdo con el Artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conoce de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.
- Se recordó que uno de los primeros casos que atendió esta institución fue el relacionado con los hechos de noviembre de 1991, cuando un pelotón del 13avo. Batallón de Infantería se enfrentó y mató a un grupo de siete agentes de la Policía Judicial Federal en el llano de La Víbora, municipio de Tlaxicoyan, Veracruz. El argumento del general Alfredo Morán Acevedo, comandante entonces de la 26a. Zona Militar con sede en El Lencero, Veracruz, consistió en que los agentes nunca se identificaron como agentes policíacos. Después de más de dos horas de combate entre agentes federales y soldados del 13avo. Batallón de Infantería, el propio general Morán Acevedo llegó al llano de La Víbora y ordenó una operación que envolvió y terminó con la vida de los siete agentes. El general Morán y otros soldados fueron procesados por el hecho.
- Se comentó que fue más tarde, el 24 de mayo de 1993, que fue asesinado en el aeropuerto de Guadalajara, Jalisco, el Cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo, generándose gran controversia en la opinión pública sobre quién o quiénes y por qué privaron de la vida al prelado religioso. Este acontecimiento, amén de poner en zozobra la seguridad de México, fue el inicio de otros que pusieron en crisis a todas las instituciones de seguridad del país; estos casos fueron los homicidios del candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio y el Secretario General del mismo Partido, José Francisco Ruiz Massieu, el 23 de marzo de 1994, en Tijuana, Baja California y el 28 de septiembre, en el Distrito Federal, del mismo año, respectivamente.
- Se destacó que estos sucesos, sumados al surgimiento de del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), ocasionaron que se creara, de manera emergente, casi desesperada, la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación dependiente de la SEGOB, y la que tuvo una vida efímera e inútil en el impacto de la seguridad pública nacional, del 26 de abril al 30 de noviembre del mismo año.
- Se comentó que el clima de incertidumbre social basada en los casos comentados originó que de nueva cuenta, la sociedad reclamara más y mejor seguridad pública y que los cuerpos de seguridad fueran causa de paz y tranquilidad social y no de su quebrantamiento.

- Con respecto a la etapa 1994-2000, se expuso que se reconsideró la imperiosa necesidad de volver a colocar a la seguridad pública en el título de las prioridades nacionales.
- Así, el 31 de diciembre de 1994, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el decreto que modificaba al Artículo 21 constitucional, al que se le adicionaron tres párrafos y se agregó la fracción XXIII al Artículo 73 de la Carta Magna para otorgarle facultades al Congreso de la Unión, la atribución de legislar sobre seguridad pública. Justamente fue en esta reforma constitucional cuando se conceptuó por primera vez a la seguridad pública, se enfatizó la actuación de los cuerpos policiales y se vislumbró la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).
- Se dijo que fue hasta el 11 de diciembre de 1995, que se publicó en el DOF, la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, adonde se instituyó el Consejo Nacional de Seguridad Pública, incorporando a éste a los secretarios de Gobernación (quien lo presidía), Defensa Nacional, Marina, Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y Procuraduría General de la República (PGR). Así como a las 32 entidades federativas.
- Se expuso que en esta Ley se retomó el concepto de seguridad pública acuñado en la reforma de diciembre de 1994, definiéndola así: es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz interior.
- La coordinación que se estableció en la citada Ley era para determinar las políticas de seguridad pública, así como para ejecutar, dar seguimiento y evaluar sus acciones, a través de las instancias que para tal efecto se previeron, como: una reunión semestral del Consejo Nacional de Seguridad Pública; y, las conferencias nacionales de prevención y readaptación social, procuración de justicia, y participación municipal.
- Se desatacó que el concepto de seguridad pública derivado del Artículo 21 constitucional de la reforma mencionada engarzó como un ente sistémico todas las funciones del Estado en cuanto a prevención, persecución y sanción del delito, así como la reinserción social del delincuente y el tratamiento de los menores infractores.
- Se refirió que todas estas reformas constitucionales, pronto fueron rebasadas por los hechos: los secuestros de alto impacto, que muchos terminaron con la vida de los secuestrados, comenzaron a estar a la orden del día, liberados de la sección policíaca e incorporados a las principales secciones y ocho columnas de los diarios nacionales de mayor circulación, así como a las más importantes columnas políticas. En la televisión y la radio pasaron a ocupar los espacios noticiosos y de opinión más sustanciales, para apuntalarse como el tema de temas, al convertirse en el asunto de mayor preocupación de millones de mexicanos.
- Así, se recordó que el 29 de noviembre de 1997, se organizó la primera marcha blanca silenciosa contra la delincuencia, misma que reunió a unas 120 mil perso-

nas, encabezada por Josefina Ricaño de Nava, fundadora de México Unido contra la Delincuencia; organización que nació justamente en 1997 y se constituyó en Asociación Civil en 1998, después del secuestro y muerte de su hijo.

- En 1998, dicha asociación le exigió, al entonces presidente Ernesto Zedillo, que tomara acciones para terminar con la violencia; esa fue la primera vez que, en un acto público, una ciudadana reclamaba directamente a las autoridades el problema de la inseguridad.
- También se habló de los secuestros brutales y de alto impacto de Daniel Arizmendi López, conocido como *el Mochaorejas*, por la costumbre que tenía de mutilar las orejas de sus víctimas, para presionar a sus familias a pagar grandes cantidades de dinero, a cambio de no hacerle daño al secuestrado. Estos sucesos fueron considerados como una prioridad de seguridad nacional, obligando al gobierno mexicano a probar fórmulas de coordinación interinstitucional.
- Así, en marzo de 1997, se formó un grupo especial interinstitucional, integrado por agentes de la Policía Judicial del Estado de México, de elementos de la Policía Judicial Federal, de la Policía Judicial del Distrito Federal y por miembros del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), para lograr la detención de Arizmendi, lo cual sucedió el 17 de agosto de 1998.
- En este contexto, se mencionó que el 26 de agosto de 1998, en el Museo de Antropología, es presentada por el entonces presidente Ernesto Zedillo, la Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia, en una reunión en la que estuvieron presentes gobernadores, el jefe de gobierno del DF y el secretario de Gobernación.
- Se dijo que entonces, las reuniones sobre seguridad pública comenzaron a convertirse en plataformas, “cajas de resonancia” y rituales para que los funcionarios lavaran sus culpas. Las reuniones sobre seguridad pública reunieron a la República y en ellas, casi cronológicamente, se realizó un diagnóstico acerca de las aterradoras cifras que alcanzó la incidencia delictiva y, con ellas, se hizo la apología de lo que no debía ser y de lo que ya no debía ocurrir. Pero se omitió el cómo debía prevenirse, por lo que se redujo a simple propaganda política.
- Se comentó que el 4 de enero de 1999, se publicó en el DOF, la ley que creaba a la Policía Federal Preventiva; de acuerdo con ésta, su función primordial era salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. No hay que perder de vista que para su creación, amén de conjuntar a varias corporaciones policíacas federales, se sumaron más de 600 elementos de inteligencia y contrainteligencia del CISEN, quedando un tanto desmembrado en su parte operativa.
- En diciembre de 2000, Vicente Fox, al asumir su administración, creó la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), separando el ramo de seguridad pública de la SEGOB, que incluyó a la Policía Federal Preventiva, junto con el sistema penitenciario del país y el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).

- De igual forma, se explicó que la Agencia Federal de Investigación (AFI) se creó por decreto del Ejecutivo de la Unión, el 1° de noviembre de 2001, pretendiendo responder con esto a la necesidad de evolucionar el esquema que había operado la antigua Policía Judicial Federal, como policía reactiva, para dar paso a una policía investigadora, basada en métodos y procedimientos específicos, y bajo un perfil profesional que garantizara eficiencia y eficacia en el combate de las estructuras delincuenciales, así como para abatir la impunidad y coadyuvar para lograr una procuración de justicia pronta y expedita. Se presumió durante todo el sexenio de Vicente Fox, como una policía ejemplar del país, que seguía estándares internacionales y con un amplio reconocimiento a nivel mundial.
- Fue justamente en los albores de la administración de Vicente Fox, cuando el 19 de enero de 2001, se fugó Joaquín Guzmán Loera alias *el Chapo Guzmán*, del penal de alta seguridad en Puente Grande, Jalisco. Hasta el día de hoy es buscado por las autoridades.
- Por otro lado, se expuso que el inicio de cuantiosas operaciones del narcotráfico en territorio mexicano y la conformación y establecimiento de los principales cárteles modificaron radicalmente el rostro de la delincuencia común hasta asignarle su inédito perfil: el de un nuevo tipo de delincuencia con alto grado de organización y notoria capacidad de maniobra. Los tiempos del crimen organizado, con toda su carga de severas repercusiones y agudos conflictos, tocaban ya las puertas México. La nota roja se politizó, mientras la política se comenzaba a teñir de rojo.
- Se recordó que para contener los daños, el gobierno de Fox aplicó el programa México Seguro en varios estados, especialmente en Tamaulipas, donde los cárteles de Sinaloa y del Golfo se disputaban las ciudades fronterizas.
- Pero la violencia no bajó. Y entonces aumentó el presupuesto. Receta, que ya ha probado su fracaso, porque no se acompaña de una nueva estrategia que privilegie las tareas de inteligencia, y se limita a la presencia de más policías en las calles.
- Se refirió que el anuncio pareció ser la respuesta del gobierno de Vicente Fox a la ola de críticas por la inseguridad desde la Casa Blanca, a las que se sumaron advertencias de Alemania y España a sus ciudadanos para extremar precauciones durante sus viajes a México. Un clima que no se veía desde el asesinato del agente de la DEA (agencia antidrogas estadounidense), Enrique Camarena Salazar, en 1985.
- También se mencionó que se incrementaron los secuestros de alto impacto y, a la par, la nueva AFI comenzaba a realizar detenciones de supuestas bandas de secuestradores y a exhibirlos ante los medios de comunicación. Dos casos muy sonados quedaron para la posteridad:
 - Guillermo Vélez Mendoza, torturado y sacrificado por agentes de la AFI en 2002, a quien acusaron de liderar la banda de los Ántrax, aunque siete años después, y como parte de una sentencia judicial, la PGR pidió una

disculpa pública a la familia del joven Vélez, por haberlo imputado falsamente.

- El caso de Florence Cassez, un caso muy controvertido, por la recreación de los hechos 24 horas después en televisión y que trajo como consecuencia un conflicto internacional con Francia.

- Se habló de que en 2006, el presidente Calderón implementó el Operativo Federal Conjunto Michoacán, con la participación de elementos policiales, militares y de inteligencia de la PFB, la AFI, el CISEN, la Armada de México, el Ejército Mexicano y la Fuerza Aérea Mexicana (FAM); bajo la supervisión administrativa de la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSPF), la Procuraduría General de la República (PGR), la SEGOB, la Secretaría de Marina (SEMAR) y la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) respectivamente; iniciado el 11 de diciembre de 2006, con la intención de erradicar los plantíos de enervantes y combatir el narcotráfico, por cielo, mar y tierra, en todo el estado de Michoacán.
- Se mencionó que un punto de quiebre fue que no se establecieron los indicadores necesarios para medir los resultados y, lo que no es medible, no es controlable.
- En ese marco de acciones, el presidente Calderón, el 6 de diciembre de 2006, anunció la guerra contra la delincuencia organizada (aunque después tratara de desmentir que usó el concepto guerra, sus palabras quedaron grabadas en diferentes medios de comunicación), señalando: “sé que restablecer la seguridad no será fácil ni rápido, que tomará tiempo, costará mucho dinero e incluso, por desgracia, vidas humanas”.
- Se enfatizó que esta guerra y su costo ha sido vista por diferentes personalidades y analistas políticos como una medida política para legitimar su gobierno y es evidente que la va perdiendo, porque así lo demuestra el número de muertos, desaparecidos y desplazados, registrados en este sexenio.
- Se comentó que en la vigésima primera sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, llevada a cabo el 22 de enero del 2007, en el Palacio Nacional, el presidente Felipe Calderón lanzó una Cruzada Nacional contra la Delincuencia, con la que prometía ganar la guerra al crimen organizado. Esta propuesta resulta similar a la de administraciones anteriores, como la de 1998 con Ernesto Zedillo, quien lanzó la Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia, o con Vicente Fox Quesada, en 2001, quien en ese entonces convocaba a la Cruzada contra el Narcotráfico y el Crimen Organizado.
- Se recordó que en aquella sesión, el presidente Calderón presentó como avances de su administración los Operativos Conjuntos de Seguridad, el traspaso de 10 mil efectivos de las fuerzas armadas (Ejército y la Marina) a la PFB, el aumento del presupuesto y la unificación de la AFI y de la PFB, bajo un solo mando, sin realizar previamente las reformas legales, lo que generó varios conflictos internos e incon-

formidad de miembros de la AFI, quienes meses antes eran enaltecidos como una policía modelo, sin embargo, ahora presenciaban la demolición y desmantelamiento de su corporación.

- Se refirió que la presentación de este plan se dio, además, a sólo 48 horas de haberse realizado las extradiciones de líderes de los principales cárteles del narcotráfico. Estas extradiciones, por cierto, si bien resultaron impactantes en términos mediáticos, generaron varias dudas acerca de su legalidad. Nadie defendió a los capos del narcotráfico, sin duda, merecían ser sancionados. Sin embargo, las irregularidades en las extradiciones son motivo de otra reflexión, que de momento no se hará aquí, pero que sí debe conducir a enterarse un poco más sobre las garantías individuales que consagran el debido proceso legal.
- Es a partir de ese mismo año (2007), y sin reforma legal de por medio, que la PFP sufrió la mutilación de su segundo apellido y se comenzó a publicitar como la nueva Policía Federal y el nuevo modelo de policía, a la que se le comenzaron a inyectar multimillonarios recursos financieros y se constituyó en el orgullo del gobierno federal.
- Como dato curioso, se mencionó que la PFP o Policía Federal, desde el inicio de la actual administración hasta junio de 2009, no tuvo comisionado o jefe, ya que estuvieron al frente cinco comisionados interinos (Ardelio, Édgar, Gerardo, Rodrigo y Facundo).
- Se expuso que en 2007, se omitió, por primera vez, no obstante que la ley lo ordena, convocar y reunir al Consejo Nacional de Seguridad Pública cada seis meses.
- El 8 de mayo de 2008 fue asesinado Édgar Millán Gómez, comisionado interino de la PFP.
- El 4 de junio de 2008, secuestraron a Fernando Martí, hijo del empresario Alejandro Martí y aunque la familia pagó el rescate exigido por los captores, el cuerpo del adolescente fue encontrado el viernes 1º de agosto de ese mismo año, en la cajuela de un auto, en la colonia Villa Panamericana de la Delegación Coyoacán.
- Se consideró que esto generó una crisis en las estructuras del gobierno, el que convocó, de nueva cuenta de manera extemporánea, al Consejo Nacional de Seguridad Pública (xxiii Reunión), el 21 de agosto de 2008, reunión en donde se firmó el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad que consta de 74 objetivos, entre los que están:
 - Depurar y fortalecer las instituciones de seguridad y procuración de justicia; formular y emitir una estrategia nacional contra el lavado de dinero; fortalecer y consolidar las redes de atención a víctimas del delito a nivel nacional; expedir la cédula de identidad; consolidar el sistema penitenciario; reforzar el sistema de aduanas; garantizar la rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos para los programas de seguridad pública; pro-

mover la creación de un observatorio ciudadano que vigile y supervise el cumplimiento de los compromisos.

- Se dijo que el 31 de octubre de ese año, el comisionado interino de la PFP, Víctor Gerardo Garay Cadena, renunció a su cargo, para posteriormente ser procesado por presuntos vínculos con la delincuencia organizada.
- Se comentó que el 4 de noviembre de 2008, murieron en un raro avionazo el secretario de Gobernación Juan Camilo Mourinho Terrazo y el ex titular de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO), José Luis Santiago Vasconcelos.
- El 18 de junio de 2008, fue publicado, en el DOF, el decreto por el que se reformaban y se adicionaban diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales pretendían transformar el sistema procesal de penal inquisitivo a adversarial acusatorio, e introducir los juicios orales en México y el establecimiento de los siguientes principios:
 - Publicidad, “es decir que los juicios se lleven a cabo de manera pública y que cualquier persona pueda ver una audiencia”.
 - Oralidad, “es decir, las partes ya no utilizan los expedientes”, aunque “sí hay una carpeta donde se va integrando ciertos documentos, evidencia”.
 - Principio de contradicción, “las partes estarán en las mismas circunstancias para argumentar su caso ante el juez”.
 - El Ministerio Público (MP) se vuelve parte, “ya no es una autoridad en el nuevo sistema”.
 - Principio de inmediación, “esto quiere decir que el juez va a estar presente en el otorgamiento de pruebas y el juez las tiene que analizar inmediatamente”.
 - Presunción de inocencia, “es el Ministerio Público el que tiene que probar que la persona es culpable, y no la persona, probar que es inocente”.
- No sobra decir que en esta Reforma Constitucional se constitucionalizó el inconstitucional arraigo.
- Se mencionó que el 2 de enero de 2009, fue publicada la nueva Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En sus artículos transitorios establece lo siguiente: El Ejecutivo Federal contará con el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de este decreto para crear e instalar el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, el cual deberá acreditar a los centros de evaluación y control de confianza de las instituciones de seguridad pública y sus respectivos procesos de evaluación, en un plazo no mayor de dos años, a partir de la entrada en operación del citado centro nacional.

- De manera progresiva, y en un plazo de cuatro años a partir de la entrada en vigor de este Decreto, las instituciones de seguridad pública, por conducto de los centros de evaluación y control de confianza, deberán practicar las evaluaciones respectivas a sus integrantes, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sus respectivos ordenamientos legales y el calendario aprobado por el consejo nacional.
- El 1º de junio de 2009, finalmente fue publicada la nueva ley de la Policía Federal a la que se le asignaron labores extraordinarias para investigar la comisión de delitos.
- Se comentó que el 24 de marzo de 2010, el presidente Calderón inició una serie de Diálogos por la Seguridad, donde se reunió con diferentes personajes políticos y de otros sectores sociales y económicos. Ahí defendió su política y estrategia de seguridad a capa y espada.
- Se recordó que el 28 de marzo de 2011, fue encontrado el cuerpo de Juan Francisco Sicilia Ortega, y el de otros cinco hombres y una mujer, con cinta canela enrollada en el cráneo, la cara, las muñecas y los tobillos. Juan Francisco fue hijo del periodista Javier Sicilia, colaborador de las revistas *Proceso* y *Letras Libres*.
- Como consecuencia de lo anterior nació el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, que encabeza el citado poeta y activista.
- El 23 de junio de 2011, en los ya citados Diálogos por la Seguridad, el presidente Calderón se reunió con Javier Sicilia.
- El 14 de octubre de 2011, nuevamente Javier Sicilia se encontró con el presidente Calderón; en esa reunión, el poeta manifestó su inconformidad por los acuerdos incumplidos y, por su cuenta, el Presidente anunció la creación de la Procuraduría de Atención a Víctimas.
- Se dijo que el 30 de julio de 2011, el Consejo Nacional de Seguridad Pública (xxx reunión) aprobó el Programa Nacional para Prevenir, Perseguir y Sancionar el Secuestro, propuesto por la PGR.
- El plan se centra en la creación de unidades especializadas contra el secuestro, una plataforma para el intercambio de información, campañas de prevención del secuestro, módulos especiales en los penales federales para recluir a los secuestradores y combatir la corrupción.
- El programa entró en vigencia el 15 de agosto siguiente y será evaluado a lo largo de un año, para presentar un informe acerca del mismo, el 15 de agosto de 2012.
- También se mencionó que el 11 de noviembre de 2011, murió en otro extraño accidente, el secretario de Gobernación, Francisco Blake Mora, cuando viajaba a bordo de un helicóptero presidencial con rumbo a Cuernavaca, Morelos.
- Se hizo una síntesis de que los últimos seis años se han caracterizado por masacres despiadadas, donde el descuartizamiento o descabezamiento es una práctica común, escándalos por evidente corrupción institucional, fugas masivas de presos relacionados con la delincuencia organizada, ejecución de altos funcionarios poli-

ciales, detenciones arbitrarias e ilegales, pifias en la detención de supuestos grandes capos, afectando a ciudadanos inocentes y cientos de muertes de personas que tuvieron la mala fortuna de encontrarse en un fuego cruzado o que fueron confundidos con delincuentes, etiquetados por el gobierno federal como daños colaterales en su guerra contra el narcotráfico.

- De igual manera, se destacó que el incremento en el consumo de droga es evidente, el aumento de la violencia se ha vuelto intolerable, la elevación de medidas arbitrarias en nombre de la seguridad se han incrementado en perjuicio de los derechos ciudadanos, la extorsión y el secuestro campean impunemente por todo México, como manifestación del fracaso de la actual política pública de seguridad.
- Por todo lo anterior, se expuso que se hace indispensable que la seguridad pública debe de tener un rol estratégico para el desarrollo de nuestra nación.
- Se considera que es fundamental vislumbrar el nuevo tipo de delincuencia al que se enfrentan las autoridades y el rol estratégico que debe de tener cada orden de gobierno en alcance de sus responsabilidades y facultades, así como de su autonomía y soberanía. Sin soslayar la metodología de coordinación que se debe de seguir para la evaluación correspondiente, atendiendo indicadores que deben de establecerse en común acuerdo con la sociedad civil, partiendo de la siguiente base: la política criminológica que establezca el nuevo gobierno y los operativos que lleven a cabo las fuerzas armadas del país deben ser precisos y certeros, con sustentación en inteligencia real.
- De la misma forma, se piensa que se debe tener conciencia de que el delito es un fenómeno social complejo y, por ende, está compuesto por varias partes interconectadas o entrelazadas, cuyos vínculos crean información adicional no visible antes para el observador.
- Se explicó que como resultado de las interacciones entre elementos, surgen propiedades nuevas que no pueden explicarse a partir de las propiedades de los elementos aislados. Tanto así que la metodología que debe usarse para su estudio debe de ser interdisciplinaria, multidisciplinaria y transdisciplinaria.
- Entonces, se piensa que quien o quienes estén al frente de las instituciones responsables de prevenir e investigar el delito, deben poseer un profundo conocimiento del fenómeno del delito y del *modus operandi* de la delincuencia y tener un clarísimo enfoque conceptual de cómo abordar el problema.
- Por otro lado, se propuso que los responsables del diseño de la política pública de seguridad no deben de perder de vista que, para disminuir la violencia, hay que empezar por disminuir la violencia estructural profunda, en un sistema económico depredador, con base en esto, el Estado se ha debilitado, en donde la delincuencia lo reta o hasta lo ha sustituido.
- Este marco completo fue aprobado por los integrantes de la mesa, quienes a continuación enfatizaron la necesidad de atender lo descrito, a partir de contar con

políticas públicas serias y eficaces, que permitan garantizar el orden social y la justicia a los mexicanos; así como comprobar la seguridad a través de la coordinación de los tres órdenes de gobierno.

- Se dijo que la delincuencia aumenta por el factor económico y la corrupción, y las corporaciones policíacas han demostrado ser incapaces de contenerla. Asimismo, se señaló que las autoridades de procuración de justicia y el Ejército deben respetar más los derechos humanos.
- Se resaltó que en la capacitación sobre los principios básicos para el empleo de la fuerza, hay que clarificar los protocolos existentes, subrayando que se deben elevar las penas de prisión si no se aplican las leyes en su verdadera dimensión.
- En este sentido, se insistió en que se incumple con el Artículo 129 constitucional y se exhortó a las autoridades que habrán de tomar posesión el próximo 1º de diciembre, a darle un giro de 180 grados a la política de Estado, la cual requiere de cambios urgentes, sobre todo en su eje estratégico, donde deben ser fundamentales la supremacía del derecho y la racionalidad.
- Se consideró que se requieren cambios en las políticas públicas, en cuanto a estrategias, modelos policíacos, combatir lavado de dinero; reestructurar sistemas de aduana, perfeccionar el marco jurídico, autonomía de la PGR y ampliación del marco jurídico.
- Se planteó que resulta fundamental reconsiderar el tema del arraigo, que es necesario vedarlo del sistema penal de México, ya que resulta un retroceso respecto del nuevo sistema procesal penal, resultante de la Reforma Constitucional del 18 de junio de 2008.
- También se hizo énfasis en mejorar los mecanismos de capacitación, así como una coordinación adecuada y real entre las policías y demás fuerzas armadas, al igual que fortalecer y aplicar políticas públicas en materia de adicciones y con un enfoque de salud pública.
- Otro integrante de la mesa hizo hincapié en una pregunta: ¿hasta dónde hemos llegado; realmente el gobierno y la sociedad estamos analizando a fondo los temas como justicia y seguridad, derechos humanos? y citó a Pedro Peñaloza: “la nueva óptica de seguridad pública debe ofrecer algo más que toletes y pistolas”.
- Se prosiguió declarando que se ha hecho uso abusivo del término y realidad de los derechos humanos; las percepciones populares son otras y hay que hacerles caso; si se plantean generalidades las acciones serán generales.
- Otra intervención comentó que cuando se habla de inseguridad, resulta difícil tomar distancia respecto del reclamo ciudadano de mayor protección contra el delito.

Sin embargo, la respuesta que algunas organizaciones civiles han ofrecido motiva a reflexionar sobre la pertinencia de tomar medidas que, avaladas por el miedo o por el clamor de justicia, se revelan, paradójicamente, como atentados a la libertad y al pleno goce de los derechos.

En ese sentido, como lo han dejado claro encuestas realizadas por diarios nacionales como *El Universal* o *Reforma*, en la capital de la República, la mayoría de las personas parece estar dispuesta a ceder libertad en favor de un control penal duro, e incluso también se muestran favorables a la aplicación de medidas extremas, como las redadas o la pena de muerte.

- Se consideró que los efectos de una reacción como la anterior, en resumen, forman un círculo vicioso cuya consecuencias más importantes son las que producen las prácticas policiales abusivas, las persecuciones y redadas, la corrupción de las organizaciones del sistema penal, el deterioro de la calidad de vida en las cárceles y, en general, el rompimiento de un incipiente estado constitucional de derecho.
- Este integrante refirió que en otros espacios se ha ocupado de la forma en la que el modelo de seguridad ha subsumido al sistema penal y de las consecuencias que ello tiene en términos ético-jurídicos y socioculturales, pero que ahora se aprovecharía la oportunidad para tratar de hilvanar algunas ideas sobre un fenómeno que, relacionado con la temática general de este foro, ejemplifica claramente un problema que se procedió a plantear.

Se trata del modo en el que, en este contexto de inseguridad y temor al delito, son conceptuadas las víctimas. Esta cuestión constituye un ejemplo de cómo la respuesta social espontánea frente a un fenómeno que la amenaza, puede dar lugar a movimientos civiles organizados, en los que la visión del problema se parcializa y en el que, tanto el daño como la perspectiva de solución, quedan focalizados sólo en una de las múltiples caras del prisma social al cual el fenómeno afecta en realidad.

- Se habló de que durante los últimos 10 o 15 años se ha visto cómo se ha ido endureciendo la política criminal, participando en la construcción social de un relato en torno a la víctima del delito, mientras el marco constitucional de los derechos ciudadanos se ha denostado, minimizado, e incluso calificado de obstáculo para la realización eficaz de la justicia.

De ahí que se justifique volver a plantear la cuestión, siempre en favor de la víctima, pero desde la mirada del respeto y la promoción de los derechos, con todo lo que ello implica, en términos de la congruencia del relato sobre las víctimas y también, de la propia eficacia del modelo de seguridad.

- Se puntualizó que para comprender el fenómeno delictivo es preciso no perder de vista el mercado y, por ende, el modelo de desarrollo económico. Se recalcó que las políticas de seguridad pública deben estar insertas en la inequidad social que vivimos; que el gobierno tiene que reconocer que los excesos cometidos en la procuración de justicia y la violación de derechos humanos no es excusable, ni siquiera para temas de Estado, donde se hace inadmisibile el exhibicionismo de los probables delincuentes con tintes distintos al de recobrar la seguridad perdida.
- Asimismo, se detalló que no es posible esperar a que el problema se resuelva de la noche a la mañana. Que debe existir una visión de Estado, en donde los plantea-

mientos de cara al futuro propongan una estrategia por lo menos de 30 a 40 años, de otra manera, no verlo así, sería caer en ingenuidades.

- Se insistió en el tema de la corrupción desde la construcción de las relaciones sociales en donde hay que tomar ventaja; en la ausencia del Estado en lo general en México si no que hay lugares en la República en el que se ve una incapacidad legal, en un contexto donde la corrupción sea parte de la continuidad.
- Se afirmó que una estrategia de una sola visión no servirá de nada, pues definitivamente habría que retirar al ejército de las labores policiales. Es necesario pensar en generar condiciones para reducir la intervención militar y elevar los temas de justicia; generar un sistema de justicia en el que se de mayor certidumbre.
- Se consideró que son tres los pasos importantes que deben darse en la necesaria reconstrucción de la seguridad de nuestro país:
 - Una visión a corto plazo, en la que se busque salvar vidas y resolver la situación de las víctimas.
 - Una visión a mediano plazo, más comprensiva de lo que significa estar seguros con perspectiva a futuro y en una lógica donde participen todas las instituciones, que no se limite sólo a fortalecer la seguridad institucional, sino el aspecto de la seguridad humana. Entender a la seguridad no como un derecho, sino como un resultado.
 - La visión de largo plazo sería revertir, mediante compromisos serios, los niveles de tolerancia a la corrupción que son muy altos. El planteamiento aquí es más de carácter educativo y cultural, se trata de realizar una convocatoria amplia para comprometernos en un proyecto de país con tareas específicas a 50 años. Un proyecto de Estado en el que no se espere a que el gobierno entrante lo cambie o no.
- En una nueva intervención se explicó que una serie de hechos sucedidos durante los últimos años, constituyen pautas que dan cuenta de la evolución de la delincuencia organizada dentro de una constante: la confusión que hace el gobierno federal entre la seguridad pública y la seguridad nacional, lo cual da lugar a serios problemas conceptuales que dañan los derechos humanos.
- Se entiende la forma, pero no el fondo. Por eso, por ejemplo, desde la perspectiva de este desarrollo institucional, los secuestros de alto impacto se convierten de un tema de seguridad nacional, cuando lo son de seguridad pública.
- Por ello, se enfatizó que ahí se inscribe la respuesta a la crisis de seguridad de ese momento, la que dio el Estado con la creación muy temporal de la Coordinación para la Seguridad Nacional, bajo el ofrecimiento de otorgar seguridad, a cambio de ceder en materia de los derechos humanos o de acotarlos, y de propiciar una subordinación política de los poderes a ese mandato.

- Se dijo que desde una perspectiva correcta, es en el Consejo Nacional de Seguridad Pública donde se debe diseñar la política pública en la materia. De otra manera, todas estas bases institucionales no sólo quedan desfasadas frente a los hechos sino, sobre todo, rivalizan con la salvaguarda de los derechos de la ciudadanía.
- Se comentó que este es el caso de la nociva figura del arraigo que, desde el punto de vista teórico, se consideró que podría funcionar y se aprobó como parte de la Reforma Constitucional de junio de 2008, para constatar en la práctica que es una figura proclive a las arbitrariedades del poder.
- En general, se mencionó que existen dos visiones en torno a esta reforma, una garantista y otra de corte autoritario, en esta última es donde comienza a conformarse un sistema abusivo.
- Se mencionó también que el discurso de la reforma criminológica se centra en contar con mejores instrumentos para combatir la delincuencia y, en esencia, se proponen dos aspectos centrales: mejorar la calidad de la seguridad pública y la transparencia en los juicios; sin embargo, al descuidar los derechos humanos, prohija la construcción imperceptible de un régimen autoritario, a partir del colapso de las viejas instituciones.
- Respecto de la distribución del presupuesto, se afirmó que resulta desproporcional el ejercido por la Secretaría de Seguridad Pública Federal, en contraste con las demás secretarías, eso sin contar los recursos que recibe de la denominada Iniciativa Mérida. Ojalá que el próximo Presidente de la República haga los ajustes necesarios para adecuar a la Policía Federal a los principios constitucionales.
- Con respecto a la PGR, se mencionó que no sólo se ha descuidado su presupuesto, sino que se ha convertido en un brazo legitimador de las detenciones.
- En cuanto a la prohibición de las drogas, se planteó que habría que verlo como un problema de salud pública. El discurso contrario durante los últimos seis años, impulsó la construcción de un nuevo modelo de seguridad caracterizado por un sinnúmero de acciones pero sin resultados. No se ha visto que se haya reducido la violencia, ni los muertos, ni el consumo de drogas, pero sí se violan garantías en las detenciones y operativos que dan lugar a un sinnúmero de recomendaciones de la CNDH.
- Se dijo además que se ha soslayado la prevención en las políticas públicas, ¿por qué?, porque no es rentable. Acciones en este sentido hay muchas, se puede proponer una semana nacional de la prevención del delito, en la que se considere una serie de acciones como son las actividades recreativas, culturales, de información; todo esto con miras a reducir la violencia, consumo de drogas, y todo esto con fundamento en el Artículo 22 constitucional.
- Se sintetizó que, después de 30 años de propuestas, de la creación de instituciones y de la realización de acciones, se considera que el diagnóstico sigue siendo el mismo: improvisación, corrupción e impunidad.

- Por otro lado, se subrayó la necesidad de incrementar la cooperación entre México y los Estados Unidos e institucionalizarla en beneficio de su propia seguridad pública y nacional, al contar con la información “limpia y transparente”, además de mayores recursos económicos.
- Asimismo, se mencionó que lo anterior permitirá que México marque sus límites de acción dentro de la gobernabilidad democrática, más allá de personas o de individuos. Es decir, el diseño, planeación, aplicación y resolución de acciones contra del terrorismo y la delincuencia organizada y otros delitos paralelos, se hará siempre desde una política de Estado y no desde la discrecionalidad subjetiva de los responsables en turno, lo cual derivará en eficacia y legalidad.
- En otra intervención, se reiteró que en el marco de una crisis de Estado de proporciones y dimensiones incuantificables como la que se tiene, y de una economía estable en el nivel macro, pero sumamente desigual e incapaz de crecer, ha quedado de manifiesto que el gobierno actual ha soslayado la combinación virtuosa de seguridad, justicia y derechos humanos, pero tampoco ninguno de los candidatos a la presidencia de la República ha hecho una propuesta seria en torno a cómo solucionar esa grave ausencia.
- Se añadió que hay una creciente intervención de los Estados Unidos en el diseño de las políticas de nuestro país. Hablamos del Estado fallido y, al mismo tiempo, le abrimos la puerta a dicho país.
- También se enfatizó que no existe una unidad en la construcción de una política de Estado en la materia; se han dejado de atender las causas estructurales de la inseguridad y se le ha abandonado políticamente. Asimismo, la expansión de mercados ilegales (aceptación social del delito) ha roto la delgada línea entre lo legal y lo que no lo es, generando un binomio perverso.
- Ante la situación de crisis de seguridad se encuentra una tendencia al uso abusivo de la fuerza y la violación sistemática a los derechos humanos.
- Por otro lado, se comentó que no hay que eludir que la fuerza armada militar en labores de policía, aun con controles democráticos, siempre será cuestionada al no ser la idónea para atender los asuntos de seguridad pública, y su despliegue siempre será con base en la fuerza y la violencia, toda vez que para ello han sido entrenados y no para tener contacto directo con la población civil, en todo caso, son útiles como último escalón para mantener el orden social y el cuidado de las instalaciones estratégicas de México.
- Se refirió que se hace necesaria la irrupción de la sociedad civil para encaminar la construcción de políticas públicas de seguridad. Es fundamental parar las reformas legales que buscan que todos sean culpables hasta que se demuestre lo contrario.
- Se ha constatado una suerte de bipolaridad legislativa: los legisladores que aprueban leyes para garantizar derechos, son los mismos que dan luz verde a las más

nefastas iniciativas de ley, violatorias de derechos humanos, como la que establece sistemas de excepción.

- Se reconoció que sí hay avances, ejemplo de ello es la Ley de Derechos Humanos que aún no se vuelve realidad pero ahí está, no obstante, hay que vigilar para asegurar que se aprueben los marcos legales que permitan una defensa. Debe haber capacidad de señalar: “ustedes están violando las leyes que ustedes mismos aprobaron”.
- Igualmente se dijo que sí hay avance con la Ley General de Víctimas, propuesta por el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, pero hay que tener claro que ninguna ley puede resolver la cultura que existe.
- Se comentó que esta ley pretende visibilizar a las víctimas y esto es un logro importante en un país donde hay 60 mil mexicanos asesinados, donde no hay un registro de desaparecidos, donde no se sabe cuántos lesionados y desplazados existen. Hay que apropiarse de estas leyes, para aprovecharlas y conocerlas.
- Se expuso además que necesitamos una ley de protección a los defensores de los derechos humanos y de los periodistas, acorde con los protocolos internacionales, para salvaguardar a quienes están totalmente indefensos.
- En el caso de las reformas del sistema de justicia penal, se cree que se avanza con suma lentitud. Las medidas para prevenir, investigar y castigar la tortura en México siguen siendo ineficientes y en las actuaciones judiciales se siguen aceptando declaraciones obtenidas mediante coacción.
- También se precisó que el arraigo se utiliza de manera generalizada y abusiva, lo que facilita la tortura y otros malos tratos, además de que socava las garantías procesales.

LAS CONCLUSIONES

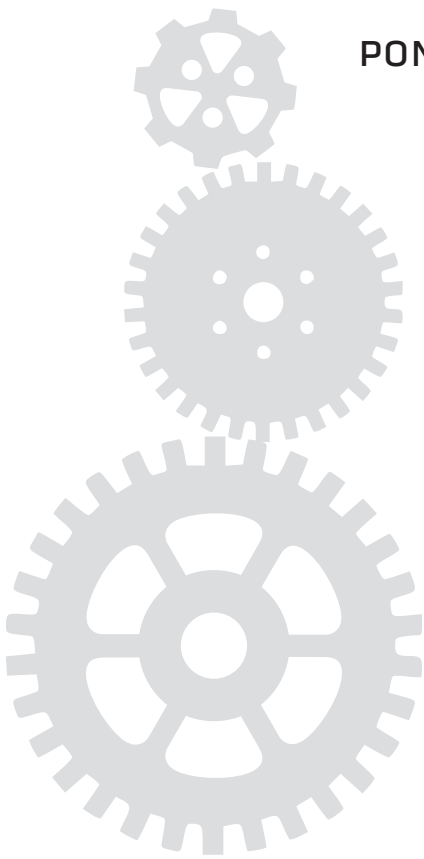
- Diseñar una política de seguridad, gobernabilidad y policía democrática, desde una óptica real, para evitar dar cabida al uso discrecional e irracional de las fuerzas armadas, tanto civil como militar, y que trascienda los ciclos sexenales; para ello es fundamental que esté consensada con los tres órdenes de gobierno y todos los sectores de la población; y, de igual manera, establecer los indicadores que debe de tener cada parte en el corto, mediano y largo plazos:
 - Corto: detener las muertes violentas y prevenir el delito.
 - Mediano: rediseñar las instituciones.
 - Largo: contar con un nuevo modelo sistémico.
- Vincular con el Presupuesto de Egresos a la estrategia y acciones en materia de justicia, seguridad y derechos humanos del Plan Nacional de Desarrollo.

- Reconsiderar y reorientar el trabajo del Consejo Nacional de Seguridad Pública, al que se le soslayó, en los últimos años, en el diseño de la política pública de seguridad y dejó de ser el protagonista crucial que debe ser, en el restablecimiento del orden y la paz pública; así como en la disminución de la violencia y el índice delictivo nacional.
- Reconocer a la seguridad pública como un ente sistémico integrado por la prevención, investigación, persecución y sanción del delito; reinserción social del delincuente y tratamiento de los menores infractores. De lo contrario, insistir en soslayar la integridad de la seguridad pública y en fortalecer sólo a los cuerpos policiales, se seguirá colapsando el sistema y se seguirá con averiguaciones previas defectuosas, detención de inocentes, violación sistemática de garantías y derechos humanos.
- Crear una coordinación nacional operativa que permita la delineación de acciones concretas sustentadas en inteligencia, que vayan más allá de simples retenes o del despliegue de la fuerza sin objetivos ni indicadores de resultados concretos.
- Replantear el funcionamiento de los órganos de inteligencia del Estado y crear o modificar el sistema nacional de inteligencia, en donde se establezca una coordinación nacional, otras regionales y estatales, bajo la rectoría del CISEN.
- Rediseñar todo el despliegue operacional policial nacional y elaborar nuevos operativos con base en información fidedigna que permita la certeza en los objetivos que se pretendan y una disminución sensible a la violación de garantías y derechos humanos; así como de molestias al gobernado.
- Fortalecer la operación de inteligencia para disminuir el lavado de dinero.
- Construir una hoja de ruta para retirar al Ejército de tareas que no le corresponden en el ámbito de la seguridad pública.
- Incluir conceptos como seguridad humana y social, en la nueva propuesta o modelo integral de seguridad.
- Considerar a la pobreza, la cual impacta a más de la mitad de la población como violencia genérica.
- Reconocer que el problema de inseguridad es por improvisación, corrupción, simulación de la autoridad e impunidad que prevalece ante la ineficacia de la autoridad en la investigación y la persecución del delito, y no por penalidad o falta de leyes.
- Evitar las confrontaciones donde pueda haber fuego cruzado y se ponga en peligro a la población civil, bajo la premisa de que ninguna detención, por importante que parezca, vale una sola vida de los gobernados.
- Exigir a la autoridad federal, estatal y del Distrito Federal a que se comprometan a reducir el secuestro y extorsión a cero, en un plazo de dos años, para ello se debe de crear un organismo ciudadano que permita darle seguimiento a esta exigencia.
- Inspeccionar la actuación de las fuerzas armadas y policiales para que éstas se ajusten a los protocolos de actuación previstos en los tratados internacionales, así como

revisar los protocolos existentes y ajustarlos a las características de un modelo democrático de seguridad y policial.

- Reconstruir todo el sistema penitenciario, en el entendido de que no basta la construcción de penales nuevos, se debe volver a enfocar todo el sistema, atendiendo las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977.
- Abrir el análisis para ampliar la aplicación de la libertad bajo fianza.
- Reformar el Sistema de Tratamiento de Menores Infractores, atendiendo las reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing) adoptadas por la Asamblea General en su resolución 40/33, de 28 de noviembre de 1985.
- Abrir el debate para analizar la despenalización de las drogas.
- Reconsiderar la imperiosa necesidad de despolitizar la procuración de justicia, para ello es fundamental replantearse la posibilidad de darle autonomía a la procuración de justicia del Ejecutivo Federal y Estatal.
- Desmontar las figuras del Derecho Penal de la excepción (derecho penal del enemigo). En especial, expulsar del texto constitucional la figura jurídica del arraigo.
- Evitar que se apruebe en el Congreso la Ley de Seguridad Nacional y el Código Federal de Procedimientos Penales en sus actuales términos.

PONENCIAS



SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

Roberto Vidal Méndez



En México, durante los últimos 30 años, la seguridad pública ha sido y es centro de intranquilidad ciudadana e inquietud del gobernante. El fenómeno de la inseguridad, comenzó a manifestarse en las décadas de 1970 y 1980, cuando fue identificada la improvisación y la corrupción de los cuerpos policiales como causa de inseguridad. Asimismo, la impunidad fue reconocida como consecuencia de la impericia del ministerio público, que ante la ausencia de agentes especializados e investigaciones limpias y apegadas a la ley, se ha visto imposibilitado a integrar averiguaciones sólidas que permitan una procuración de justicia real, pronta y eficaz, que restablezca el orden quebrantado.

Ante tal situación, el gobierno ha recurrido a diversas acciones encaminadas a la modernización de los cuerpos policiales y, por ende, a la puesta en marcha de diversos operativos policiacos militares, encaminados a la persuasión y detención de probables delincuentes, todo ello, con un alto costo social. Esto ha tenido por consecuencia que, en aras de proveer seguridad al gobernado, las acciones emprendidas han menoscabado sistemáticamente los derechos humanos y las garantías constitucionales de libre tránsito, y de molestia en la persona, familia, domicilio, papeles y posesiones. De igual manera, la autoridad ministerial ha hecho del arraigo una práctica inmoderada. Análisis aparte merece el enorme rezago en la implementación del nuevo sistema procesal penal.

En 1995 se construyó el primer Sistema Nacional de Seguridad Pública, hasta ahora soslayado o subutilizado, donde convergen, para coordinarse, los tres mandatos de gobierno y todas las instituciones con rol o facultad de seguridad en sus diferentes modalidades: pública, nacional, interior y jurídica.

La visión general de los gobernantes en turno, ha sido la de cambiar el nombre a las corporaciones policiales. Al legislativo le han proclamado y reclamado leyes más rigurosas, que permitan perseguir y encarcelar a los delincuentes. No obstante que el Congreso de la Unión ha sido munífico en promover y aprobar leyes que debieran ser auténticas herramientas para combatir a la delincuencia, éstas han tenido una utilidad ajena a su origen, persistiendo la violencia y la inseguridad en niveles oprobiosos, amén de la impunidad que campea por México.

En este contexto, frecuentemente se habla de nuevos modelos de policía, los cuales se enfocan al desarrollo de habilidades físicas, equipamiento vistoso del policía, incorporación de tecnología a su infraestructura, y se han glorificado paupérrimos resultados para argumentar el éxito. Sin embargo, se ha omitido algo fundamental en toda institución policial: el paradigma conceptual ético.

Esto se debe, entre otras razones, a que las corporaciones policiales siempre han sido fundadas o rediseñadas en un ambiente de apresuramiento, necesidad política y, por consiguiente, de improvisación, construidas bajo la opinión personal y desprovistas de proyecto fundado en la realidad y necesidad social. Los resultados están a la vista y son públicos. Un breve análisis de la génesis de la Policía Federal, permite deducir una problemática interna que explica por qué la criminalidad que deben prevenir, y pretenden combatir, en lugar de disminuir, va en aumento.

Es en 1988, en una reunión del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES), donde el licenciado Ignacio Morales Lechuga, coordinador de la Comisión de Seguridad Pública y Prevención Social, señaló que:

En el orden federal, las labores de inspección y vigilancia se encuentran fraccionadas en distintas secretarías de Estado y organismos descentralizados. Es necesario que el país cuente con una entidad digna, honesta, capaz, que de manera multimodal actúe en refuerzo de los estados, con pleno respeto a su soberanía, y que agrupe las funciones de prevención, vigilancia e inspección en el orden federal. Esta institución a su vez debe colaborar con las labores de prevención y combate a los delitos federales que atentan contra la seguridad nacional. Para ello, es preciso constituir una Policía Federal, con el apoyo de las instituciones armadas.¹

Sólo después de brutales secuestros de alto impacto, entre ellos los perpetrados por Daniel Arizmendi López conocido como *el Mochaorejas*, el gobierno mexicano se vio en la necesidad de probar fórmulas de coordinación interinstitucional y ello fue considerado una prioridad de seguridad nacional. Es hasta el 4 de enero de 1999 cuando nace la Policía Federal Preventiva (PFP), dotada con autonomía técnica y operativa, como una dependencia de la Secretaría de Gobernación. La propensión fue integrar a todas las policías administrativas de la Federación (Migración, Fiscal Federal y Federal de Caminos) y agregar a más de 600 elementos de inteligencia operativa provenientes del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).

Desde su origen, se visualiza la militarización de la PFP en su estructura y su organización. Más allá del molde castrense, la militarización sobreviene de la composición de la coordinación general de las fuerzas federales de apoyo, una unidad central de la PFP. Efectivamente, en virtud de la firma de un convenio entre la Secretaría de Gobernación (SG) y la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), se integran en calidad de fuerzas federales de apoyo a 4,510 militares provenientes de la Tercera Brigada de la Policía Militar. El objetivo de su participa-

ción fue el de intervenir para restablecer el orden público, el manejo de crisis, la protección de personas y propiedades públicas, la vigilancia de instalaciones estratégicas, así como las operaciones antiterroristas. Al frente de esta coordinación es nombrado el General de Brigada Diplomado de Estado Mayor (DEM), Francisco Arellano. Para 2003 eran ya 5,332 soldados integrados a la PFP. Paradójicamente, uno de los objetivos de la política policial de aquel entonces, fue comenzar a desligar a las Fuerzas Armadas Militares de labores propias de la autoridad civil.

Sin lugar a dudas fue un avance, a pesar del manifiesto pragmatismo. En este tramo se saneó la tarea de investigación para la prevención del delito, concepto satanizado desde que la celeberrima Dirección de Investigación para la Prevención del Delito (DIPP), de la policía del Distrito Federal de la década de 1970, incorporó esa función en su ley. Si bien el conjugar fuerza e inteligencia operativa es un avance que articuló el trabajo de las policías federales anteriores, se creó un cuerpo amorfo y heterogéneo en su mística.

Se debe destacar el gran esfuerzo institucional que representó lograr articular a la PFP, en dos meses, sin que las policías de la federación integradas dejaran de prestar sus servicios. Así, en dos años, la Federación ya contaba con una policía pragmática, militarizada y heterogénea, que privilegiaba la inteligencia para el desarrollo de sus operativos, funcional para prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas federales.

Sin embargo, se dejó pasar una oportunidad al desatender un mal detectado desde el mismo nacimiento de la PFP, que prevalecía en aquellos tiempos, un nihilismo policial que enraizó la descomposición policiaca y alejó la función policial de las necesidades sociales.

En el lapso de 2001 a 2006, la PFP pasó a formar parte de la naciente Secretaría de Seguridad Pública Federal. No obstante la gran cantidad de recursos que le fueron suministrados, naufragó y su actividad en este tiempo fue ajena a la esencia de su creación. Además, la mayoría de los elementos de inteligencia operativa, que fueron incorporados del CISEN, migró a la entonces recién creada y hoy desaparecida Agencia Federal de Investigación (AFI). Es de este modo, que la SSP Federal, en este lapso, perdió la brújula y sus tareas se concretaron a realizar labores básicas de vigilancia, en colaboración con autoridades estatales y municipales.

Finalmente, en el periodo 2006-2012, la PFP sufrió una jactanciosa transformación. Ofertó un nuevo modelo policial a la sociedad, ahora sólo como Policía Federal, pero inició sus operaciones sin adecuar previamente su marco jurídico a los cambios implementados. Al principio se inventó un híbrido, al nombrar a un mando común para las dos corporaciones federales PFP y AFI, circunstancia que generó desconcierto en el mando e incertidumbre entre sus integrantes, y un caos administrativo, sobre todo en la adjudicación de plazas, de tal manera que, hay policías operativos con plaza administrativa, generando un problema de legitimidad y legalidad en el ejercicio de sus funciones. Esto, que pudo haber sido una buena intención, reflejó que prevalecía la improvisación y que las decisiones seguían tomándose de manera improcedente, sin estudios o proyectos que dieran sustento y viabilidad a una nueva institución policial, adecuada para operar en un país de incipiente democracia.

Es hasta el 1º de junio de 2009, cuando se publica la Ley de la Policía Federal, la que al final le da origen a su estructura, integración y funcionamiento, la que no obstante sus facultades de prevención del delito, le ha dado prioridad a la operación policiaca para intentar combatirlo.

Las tres etapas que ha tenido la Policía Federal Preventiva, hoy Policía Federal, se han caracterizado por privilegiar una operatividad a rajatabla, equipamiento pomposo y armamento aparatoso, muy útiles para la propaganda política. Pero los hechos y los resultados advierten un equívoco de las acciones emprendidas. Hoy se tiene una policía federal que hace gala de elementos diestros en el rapel, expertos en el uso de armamento de alto calibre, equipada con vehículos blindados, alta tecnología, helicópteros, aviones e infraestructura diversa, sin embargo, persiste el nihilismo policial.

La evaluación de los resultados policiales está sujeta a la cuantificación de detenciones de probables delincuentes, desconsiderando el impacto real en la contención de la delincuencia y recuperación de la confianza ciudadana hacia sus autoridades, destacándose la violación sistemática a los derechos humanos.

La política existente se ajusta a la innovación tecnológica y operativa de las fuerzas armadas civiles y militares, sin parámetros objetivos que permitan medir y visualizar la eficacia real del éxito en el mantenimiento del orden público.

Es un hecho evidente, que los mexicanos en general le temen a la policía, y no precisamente porque se tenga miedo a que se les sorprenda cometiendo alguna infracción o delito; le temen porque saben que, si no se someten, corren el riesgo de sufrir una agresión, o peor aún, una imputación falsa con evidencias sembradas. El temor a la policía es un hecho que aleja al gobierno de un modelo de policial democrático, cuya base es la confianza, el reconocimiento y la colaboración social. Lo destacable es que este miedo no ha sido propiciado intencionalmente, sino por omisiones en su origen y construcción, así como por fallas en el sistema democrático de México, amén de la imprevisión en sus protocolos del uso de la fuerza.

En el diseño actual, de la política pública, el concepto de seguridad es coligado al despliegue operativo policiaco militar inmoderado, perturbando la tranquilidad que dice buscar, al causar atropellos a los derechos humanos y exponiendo al gobernado a perder injustamente, en cualquier momento, los bienes tutelados por la ley. Una gran mayoría de la sociedad se siente desamparada y desesperada al sufrir la violencia oficial y la desplegada por grupos delincuenciales. Siendo que la acción del Estado debe centrarse en la investigación de hechos delictivos; no en la de personas.

Una policía apartada de la sociedad, hace propicia la opacidad y ésta favorece al quehacer fuera del escrutinio social. Por ello, es tiempo de iniciar la construcción de un modelo de seguridad democrática que permita un papel más activo y real de la sociedad mexicana, dentro la lucha del Estado y de sus instituciones de seguridad, frente a la amenaza de la violencia desplegada por la delincuencia, fortaleciendo las actividades y la presencia de los cuerpos de seguridad pública junto con la creación de redes sociales empatadas en la prevención y combate al delito.

Asimismo, se ha formado un círculo vicioso en el despliegue operativo policíaco militar a todas luces impropio y carente de resultados concretos en la disminución de la violencia que impera en México, pero prolífico en la detención arbitraria de probables delincuentes; la mayoría de ellos es interrogada y expuesta indebidamente a la opinión pública, violentando sus derechos y, por ende, agravando la violencia. Lo anterior puede tener un impacto primario de aprobación social. Sin embargo, en las organizaciones nacionales e internacionales de protección de los derechos humanos, han despertado una gran preocupación que, tarde que temprano, traerán consecuencias negativas a México y la aprobación social se convertirá en repudio colectivo.

El modelo de seguridad democrática debe promover y desarrollar las libertades civiles e individuales, y oponerse a cualquier forma de arbitrariedad, al propiciar el respeto a los principios republicanos y del estado constitucional de derecho en México, así como a los derechos humanos.

El nuevo modelo de seguridad democrática debe ser producto de la voluntad colectiva. El gobernante debe de empezar por considerar la opinión de la sociedad civil en la toma de decisiones, en el diseño de planes y programas que pretendan prevenir el delito y combatir la inseguridad pública, mediante mecanismos de participación directa o indirecta que le confieran legitimidad.

Esta orientación participativa permitirá enfocar la formación de los integrantes de los cuerpos de seguridad pública hacia el respeto irrestricto a los derechos humanos.

Al ser la seguridad democrática un producto de la voluntad colectiva, ésta refleja los principios más elementales del gobierno democrático, que es la participación del pueblo en la toma de decisiones; por ende, incide en el respeto al interés y las necesidades reales, tanto de la colectividad como de los entes individuales que la integran; esto es, que por definición incluye el respeto a los derechos humanos, como un elemento necesario que protege a cada individuo que integra dicha voluntad colectiva legítima.

Acabar con la inseguridad es requisito fundamental para la vigencia real de las libertades y los derechos humanos. La seguridad democrática es necesaria para garantizar la protección de los bienes jurídicamente tutelados de los gobernados. Que el Estado proteja a todos por igual y sin distinción, para que todos los mexicanos puedan disfrutar de sus derechos establecidos en la Carta Magna de México.

La seguridad democrática debe distinguirse de todas las concepciones de seguridad adoptadas hasta ahora, que conllevan una visión hegemónica y de la exclusión de la sociedad en su diseño; desecha la coordinación interinstitucional y privilegia la centralización en la toma de decisiones, adoptando modelos que pueden ser exitosos en otros países, pero que son ajenos al régimen interior de México, forma de gobierno republicano, representativo, popular; que tiene como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre.

La seguridad democrática debe garantizar la zona de divergencia política, que es la sustancia de toda democracia, para que discurrir no signifique exponer la seguridad personal.

Aquí cobra importancia lo manifestado por John Stuart Mill:

Podemos asegurar que el mal (gobierno) comienza cuando, en lugar de estimular la actividad y las facultades de los individuos, y de las instituciones, los sustituye con su propia actividad; cuando, en lugar de informar, y aconsejar, él los somete actuando por ellos. El valor de un Estado, a la larga, es el valor de los individuos que le componen; y un Estado que pospone los intereses de la expansión y elevación intelectual de sus miembros en favor de un ligero aumento de la habilidad administrativa; un Estado que empequeñece a los hombres, a fin de que sean, en sus manos, dóciles instrumentos llegará a darse cuenta de que, con hombres pequeños, ninguna cosa grande podrá ser realizada; y que la perfección del mecanismo al que ha sacrificado todo acabará por no servir de nada, por carecer del poder vital que, con el fin de que el mecanismo pudiese funcionar más fácilmente, ha preferido proscribir.²

Los mexicanos demandan eficacia con transparencia y rendición de cuentas. Eficacia, que se mida con resultados y evidencia empírica de la disminución de la violencia; así como la recuperación de las garantías individuales extraviadas en aras de la hiperactividad policiaca fuera de orden y medida. La eficacia dentro de la transparencia y del respeto al orden constitucional es la base sobre la que deben actuar autoridades y sociedad. Recuperar la seguridad perdida sin seguir limitando las libertades y conculcar los derechos de los mexicanos.

La seguridad democrática es un asunto que compete no sólo a las fuerzas armadas civiles y militares, sino a todo el Estado, adonde confluyen gobierno, sociedad y orden jurídico. El marco conceptual de la política pública de seguridad, debe reunir a todos los integrantes y grupos del Estado, para estudiar y estructurar las soluciones más adecuadas a los problemas de inseguridad, estableciendo como eje rector la transparencia y la inclusión.

Por lo anterior, es fundamental abrir un diálogo real promovido por el próximo Presidente de la República e impulsado desde la diversidad de la sociedad civil y sus grupos, para proponer respuestas conjuntas y, de esta manera, desarrollar una verdadera política de Estado de corto, mediano y largo plazo, que involucre a los tres Poderes de la Unión, en las tres esferas de gobierno, conjuntamente con los representantes de todos los sectores de la población. Políticas que permitan dismantelar las estructuras de las organizaciones delictivas relacionadas con el homicidio, secuestro y extorsión; que abra a la observación pública sus programas de formación y especialización de todos los integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y que aglomere la problemática, críticas y propuestas que surjan desde el seno social.

De esta manera, el gobierno, no sólo cumplirá con su obligación de proteger a la población, sino que asegurará espacios comunes de discusión y de participación democrática, con el objeto de establecer un plan estratégico de seguridad con prioridades, responsabilidades y programas para cada una de los integrantes del Estado. Si bien es cierto, lo anterior implica

un largo proceso de consulta, el valor mayor de esta senda es el de definir un rumbo viable para recuperar la confianza en nuestra autoridad y la seguridad perdida.

Con todo esto, además, el Estado estará cumpliendo con el mandato constitucional de organizar un sistema de planeación democrática que imprima solidez a la democratización política, social y cultural de la nación. Es hora de un cambio en la política de seguridad por una donde tener la razón o defender nuestros derechos no resulte peligroso.

Conclusiones

- Siguen prevaleciendo la improvisación y corrupción como factores directos de la impunidad.
- Las acciones emprendidas hasta ahora son equívocas y contraproducentes, paradójicamente han alterado el orden y puesto en riesgo a los gobernados en aras de procurar su seguridad.
- Los cuerpos de seguridad pública se han convertido en causa del quebrantamiento del orden y no en fuente de la paz pública.
- La figura del arraigo, en la práctica, está completamente desnaturalizada de su origen, es utilizada para desvanecer errores en aprehensiones arbitrarias y para simular eficacia.
- El Sistema Nacional de Seguridad Pública no ha sido el eje rector para establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación operativa y administrativa; entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, en esta materia, como lo establece la ley.
- La institución policial ha sido construida sin estudios y proyecto, urge someter al escrutinio público y social un balance de qué es lo que realmente hay para que, a partir de ahí, se inicie su reconstrucción acorde con la nueva política y necesidad social.
- Es necesario un rediseño del modelo policial actual, sustentado en el desarrollo humano; acorde con las características idiosincráticas, necesidades sociales y democráticas de México.
- Es inexistente un concepto ético policial, que enmarque los elementos axiológicos que debe tener todo policía y sustituyan al nihilismo policial prevaleciente.
- Es urgente iniciar una desmilitarización y despolicialización de la vida política y social de México, sin que esto implique menor seguridad, en todo caso, al revés: el comienzo del destierro de la inseguridad y la violencia.
- Se debe analizar la conveniencia de sustituir la centralización de decisiones en el diseño de la política y estrategia para la seguridad, por la de coordinación.
- Es urgente redefinir los indicadores sobre los cuales se deben medir la eficacia y la calidad en el servicio de la autoridad policial y ministerial.
- El concepto actual de seguridad es autoritario; fue diseñado ante la violencia y ola

de terror galopantes, suponiendo que la severidad en las penas y juicios sumarios reducirán la delincuencia, surgiendo un populismo punitivo que, cada día, cede más derechos civiles en aras de una mejor seguridad, ampliándose arbitrariedades y atrocidades en nombre de la seguridad.

- Es inexistente un concepto ético policial, que enmarque los elementos axiológicos y que sustituyan al nihilismo policial prevaleciente.
- El eje de la seguridad democrática debe ser lograr el completo control del territorio nacional por parte del Estado para asegurar la supremacía de la ley, la gobernabilidad y, por ende, el fortalecimiento del estado constitucional de derecho.
- La base de la organización territorial de la República Mexicana es el municipio libre. Por ello, es menester reconsiderar su fortalecimiento en materia de seguridad pública.
- Una democracia fuerte y una nación solidaria son la mejor garantía de que la violencia y la impunidad disminuirán, sin que sean reducidos o atropellados los derechos de las personas.
- El respeto, la promoción y la protección de los derechos humanos debe ser el eje rector de la acción del Estado, en su responsabilidad de prevenir y reducir el delito.
- Se debe generar un desarrollo armónico entre las instituciones policiales, ministeriales, judiciales y penitenciarias, para evitar desfases, y se sigan colapsando a las tres últimas.
- El nuevo gobierno federal tiene una oportunidad histórica para volver a encauzar el orden social a partir de paradigmas democráticos que conlleven a la materialización de los principios constitucionales de planeación democrática.

Referencias

¹ Perfiles del Programa de Gobierno 1988-1994, pp. 37 y 38.

² John Stuart Mill. *Sobre la libertad (On Liberty)*, Alianza Editorial, núm. 273, Madrid, 1970, pp. 124-125.

JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS

Agustín Acosta Azcón



Unas consideraciones

La justicia es una asignatura relativamente nueva en la agenda política mexicana. En el pasado, el debate por la Nación giraba en torno al desarrollo económico pero no sobre la justicia, poco o nada importaba lo que pasaba en los tribunales o en las policías, la sed por la Justicia, así una justicia con mayúscula, es ancestral.

Hoy el tema ocupa el primer plano pero se confunde o vive en incómoda vecindad con el drama de la inseguridad y la violencia. Entre brumas y confusiones, se intuya que estos asuntos algo tienen que ver entre sí, sin acertar bien a bien a entender o ver por dónde fluyen los vasos comunicantes. Al mismo tiempo, cada día se vive más indignado por la impunidad y la injusticia existentes.

Es sorprendente y no deja de resultar paradójico, la frágil congruencia que existe entre indignación y acción. Esto es así, se vive una campaña electoral que en buena medida, oculta o calla el drama de este tiempo. Fernando Escalante Gonzalbo, lo expresó así: “hoy, en México, la muerte tiene permiso”. Sin embargo, ¿qué candidato o partido se plantea en serio este reto?

Un dato que cuestiona y asalta es 50 mil muertes, mejor dicho homicidios, de los que posiblemente ninguna institución puede dar cuenta. La realidad rebasa y ante ella, se pregunta uno con justificada angustia: ¿por dónde empezar?

La justicia es asunto inaplazable y central. Ahora, aunque un tanto retóricamente se empieza a vislumbrar que sin justicia, difícilmente se avanzará en el sendero de democracia y en la construcción del México que se quiere; y también, se empieza a advertir que, sin justicia, no se asentarán las bases de una seguridad sólida.

Este puede ser el punto de partida para empezar a articular el debate. Policías, ministerios públicos, abogados, jueces, magistrados, procuradores y ministros de la Corte sus todos eslabones de una misma cadena, parte de un todo, son partes del proceso.

Y quizá por perder de vista esta vinculación, ahora se está tan extraviado. En estos últimos seis años, se han vivido procesos o experiencias abiertamente contradictorios. Por un lado, el

Poder Legislativo ha aprobado dos reformas constitucionales de enorme calado, la de juicios orales y la de derechos humanos, que pretenden un cambio radical de paradigma. Por el otro, la guerra contra las drogas se sirve de un régimen cuasi de excepción y se traduce en prácticas que recuerdan los peores episodios del invierno autoritario. En México, mientras los círculos bien pensantes convocan al cambio de cultura jurídica más ambicioso de los últimos tiempos, simultáneamente y en las sombras se aplica sin contrapeso efectivo un sistema de derecho penal del enemigo.

Se vive pues desgarrado. Y así se está, como intentando una faena al alimón entre los defensores de los derechos humanos y los viejos comandantes de la policía judicial.

Para explicar un poco el problema desde el punto de vista institucional, se esbozará un brevísimo diagnóstico de las cifras más recientes. En los últimos años, analizando las agencias de seguridad y justicia, se observa que los presupuestos que han experimentado el crecimiento más significativo son, en primer lugar, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y en segundo, la Secretaría de Seguridad Pública (SSP). En cambio, el presupuesto de la Procuraduría General de la República (PGR) ha permanecido virtualmente estancado desde 2007.

En el presupuesto asignado en 2011 al área de seguridad pública, las Secretarías de la Defensa Nacional y de Seguridad Pública sumaron 64.7%, mientras la Procuraduría General de la República se llevó apenas 9.1% del rubro. En ese contexto, la fiscalía corre el riesgo de desdibujarse en el brazo, o mejor dicho el sello legitimador que da mera forma a la actuación policiaca, es decir, el mundo al revés, el ministerio público al servicio de la policía.

En concordancia con estas cifras, es importante señalar que desde 2007 el número de Agentes Federales de Investigación ha disminuido significativamente. En 2007, la entonces AFI contaba con poco más de 8,000 elementos y hoy registra unos 5,000. Muchos de ellos ciertamente emigraron a la policía federal.

Los datos indican un hecho claro: el área de procuración de justicia no ha sido prioritaria para esta administración; es el rubro olvidado de la agenda de seguridad pública. La estrategia ha privilegiado el primer eslabón que es la construcción y consolidación de una policía federal y ha soslayado el aspecto más complejo de la justicia.

Ahora bien ¿necesita México una policía federal o nacional? La respuesta a esta pregunta es indudablemente: sí. Se necesita una policía federal que responda al mandato constitucional de profesionalismo, eficacia y honradez. El Estado requiere una policía federal o una gendarmería nacional que sepa actuar con inteligencia e intervenir con rapidez, necesitamos esa policía, pero no basta y la realidad se ha encargado de recordarlo.

Los indicadores son duros y necios. La incidencia delictiva, los delitos más depredadores secuestros, homicidios y extorsiones, no van a la baja. En algunos casos, los números se encuentran sin variación y en otros, lamentablemente en ascenso. Tan sólo por hablar de muertes violentas, los números han crecido alarmantemente. El más grave, la tasa de homicidios dolosos que registra una tendencia alcista entre 2007 y 2011 de 100%.

Una bomba de tiempo es la sobrepoblación del sistema penitenciario mexicano. Existe una sobrepoblación penitenciaria de 23%, más o menos 43,192 reos. La mayoría de los reos son

jóvenes privados de su libertad por delitos menores sin acceso o derecho a la libertad provisional. Siguiendo el viejo refrán revolucionario: “ahora encarcelamos y luego *viriguamos*”. Empero, rara vez se reflexiona sobre el drama humano que esta cifra esconde. Es imperativo despresurizar las cárceles de México, revisar el régimen de la prisión preventiva y abrir espacios al beneficio de la libertad provisional.

Ante la magnitud y perplejidad del problema no se vislumbran soluciones claras ni de impacto contundente. Ambos temas, seguridad y justicia, seguirán siendo temas dominantes de la agenda y ambos son cuestiones de largo aliento. Tan sólo dos aspectos parecen prioritarios: frenar el nivel de la violencia y reducir el impacto de los delitos más depredadores, especialmente el secuestro y la extorsión.

Sea como fuere, la experiencia reciente indica que no se puede construir una agenda de seguridad que ignore la procuración de justicia, también que una política pública de seguridad que desprecia el referente de los derechos humanos, es una política que ha perdido norte. En la tormenta por la que se atraviesa, mucho de esto puede sonar a utopía, pero recuperar esta brújula esencial es una garantía contra las tentaciones autoritarias que, por cierto, gozan de cabal salud y reclaman amenazantemente su lugar en el firmamento público.

Al mismo tiempo, se deben abrir bien los ojos y agudizar la escucha. Otro debate insoslayable de los años venideros será revisar la política de prohibición respecto de las drogas. La prohibición a raja tabla, tal y como está concebida hoy en día, está tocando puntos de agotamiento; ojo, esto no quiere decir despenalizar todo, pero sí pensar en público y con seriedad qué está pasando y hacia dónde vamos.

Tampoco es sostenible el infame maridaje con la impunidad. Problemas y corrupción siempre hay y habrá; lo inaceptable es irse acostumbrando a que nada puede resolverse o que ninguna conducta grave será sancionada. Romper la percepción de que en México, ricos y poderosos se salen con la suya, ése es precisamente el efecto corrosivo y devastador que la impunidad genera en el espacio y la moral públicos. Decir o pensar, peor aún resignarse, a que “aquí no pasa nada” es la más temible de las amenazas.

Estar en este foro, es porque se piensa que las cosas pueden y deben cambiar, que no se está encadenado a la violencia y condenado a la injusticia, sino por el contrario, que hay obligación a perseverar por un mejor país donde respirar, vivir, crecer y sí al final morir, pero de muerte natural.

LA PARADOJA MEXICANA DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

Edgardo Buscaglia



¿Más policías... más violencia organizada y... más corrupción? ¿Hasta dónde?

La creciente paramilitarización de la violencia organizada que vive hoy trágicamente México y que fue preanunciada hace ya años a través de diversos medios mexicanos y medios del exterior, (incluyendo a *Esquire*) representa otro síntoma de los también crecientes bolsones territoriales en donde el Estado ha demostrado estar cada vez más incapacitado para proteger la vida humana y la propiedad privada y pública dentro de su territorio. Los 22 tipos de delitos organizados, enormemente redituables que uno puede observar con mayor y mayor frecuencia en México (entre los cuales, se incluyen la trata/tráfico de seres humanos, secuestro, extorsión, fraude electrónico, contrabando, piratería, tráfico de armas, y de éstos, sólo uno de los 22 tipos penales se tipifica como tráfico de estupefacientes) son cometidos por las principales organizaciones criminales mexicanas y del exterior. Estas organizaciones cuentan con estructuras criminales, las cuales incluyen porciones del territorio junto a porciones corrompidas de estados de otros países (límitrofes o no), empresas nacionales e internacionales legalmente constituidas en los sectores formales del Producto Interno Bruto (PIB), así como a algunas organizaciones de la sociedad civil y a alianzas con grupos criminales de otros 47 países de África, Asia, Latinoamérica y Europa. Por tanto, a la delincuencia organizada nacional y transnacional mexicana se la debe describir en su dimensión real y amplia de delitos diversos y como una estructura que incluye elementos de Estado y de sociedad, para que después se pueda diseñar una estrategia de combate y prevención compatible con la complejidad criminológica que enfrentan la región y México.

La vasta red multinacional conformada por los principales grupos criminales mexicanos que compiten en algunas regiones y mercados y, al mismo tiempo, cooperan en otras regiones y en otros mercados (especialmente, refiriéndonos aquí a la [con]-federación de Sinaloa, Golfo-Zetas, Tijuana, y Familia Michoacana) se ha venido expandiendo debido a la incapacidad política del Estado de imponer reglas punitivas y preventivas a grupos criminales que

hace décadas se originaron en regiones de México, a través de mercados ilícitos simples de relativo poco monto y hoy los descendientes de estos grupos criminales se ubican entre las cinco más expandidas y más poderosas estructuras delincuenciales internacionales en el planeta. Vastos imperios patrimoniales en los sectores económicos legales emergen a través de los frecuentes 22 tipos de mercados ilícitos que existen hoy en México, lo que representa una situación muy redituable en donde estos grupos criminales están hoy dispuestos a jugarse el todo por el todo y, por ende, están también preparados a ejercer escalas y tipos de violencia cada vez mayores que desafíen más y más al Gobierno Federal Mexicano a pesar de que éste, paradójicamente, destine cada vez mayores recursos humanos y financieros a su combate. ¿Qué es lo que ha fallado? uno también preguntaría: ¿cuáles estrategias han dado resultados significativos en otros países para combatir y prevenir con éxito a estos grupos criminales? Y finalmente, ¿por qué el Estado no ha aplicado hasta ahora estrategias exitosas, dando como resultado que la sociedad esté condenada la pesadilla de violencia organizada desenfrenada que hoy se vive?

En un contexto en el que el cruce de fronteras físicas y el uso de tecnologías avanzadas han permitido no sólo la globalización de las actividades económicas legales, sino también la expansión del lado oscuro de las actividades ilegales globalizadas donde empresas criminales trafican seres humanos, y una mayor diversidad de bienes y servicios ilícitos. En este contexto, ya se han delineado mecanismos internacionales legales y operativos para combatir y prevenir la expansión de grupos criminales transnacionales a través de los Estados y de las sociedades civiles. El marco legal y operativo más acabado para esta aplicación de medidas internacionales por parte de las sociedades y Estados está plasmado en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo) y en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Convención de Mérida). Estas dos convenciones, lejos de ser sólo instrumentos políticamente simbólicos, detallan una por una aquellas mejores prácticas internacionales que han generado resultados exitosos en el combate y prevención de grupos criminales transnacionales, y de la corrupción en los sectores público y privado de muchos países. Ambas convenciones han sido firmadas y ratificadas por México y por la mayoría de los países del mundo. Por tanto, deberían haber sido ya implementadas ambas convenciones por el simple hecho de poseer fuerza de ley en México.

Sin embargo, no debería llamar la atención que la delincuencia organizada se haya expandido desde México hacia 47 países de África, Asia, Europa y Latinoamérica después de concluir que sólo se ha aplicado en México 46% de las medidas concretas contenidas en la Convención de Palermo y 23% de las medidas concretas contenidas en la Convención de Mérida. ¿Cuáles son estas medidas ausentes del actual marco institucional y social mexicano, cuya ausencia explica la actual debacle de inseguridad pública en México? Los cuatro tipos de medidas operativas contenidas en ambas convenciones y que hoy están ausentes de la implementación de políticas públicas mexicanas son: la coordinación interinstitucional de los eslabones legales/judiciales y de inteligencia operativa para que todos apunten al desmantelamiento patrimonial de empresas criminales y de empresas legales ligadas a organizaciones

delictivas, el combate y prevención de la corrupción política al más alto nivel que incluya procesamientos judiciales por tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, conflicto de intereses y financiamiento ilegal de campañas electorales, la cooperación y coordinación legal/judicial nacional e internacional y la prevención social del delito en manos de una sociedad civil. Tal como señaló este autor en el pasado, los cuatro tipos de medidas operan como cuatro ruedas que deben instalarse simultáneamente para que un país pueda echar a andar su sistema de combate y prevención de la delincuencia organizada.

Estos cuatro tipos de medidas plasmadas en ambas convenciones poseen una fuerte inspiración en la experiencia institucional de un número pequeño de países que han logrado éxitos relativos en el combate y prevención de la delincuencia organizada. (Alemania, Estados Unidos, Francia, Holanda, Italia, y el Reino Unido). Por ejemplo, ambas convenciones de la ONU promueven el uso de técnicas especiales de investigación,¹ tales como el uso de entregas vigiladas, vigilancia electrónica, programas de testigos protegidos o colaboradores y el decomiso de bienes y recuperación de activos;² asimismo, que incrementan las capacidades de los Estados miembros al ofrecer un marco de cooperación internacional mucho más rápido y predecible tanto en el plano judicial como en el legal, con el propósito de investigar, consignar, procesar, extraditar a las personas y recuperar patrimonios ligados a funcionarios nacionales e internacionales corruptos y personal del sector privado empresarial. Más aún, estas dos convenciones de la ONU contienen medidas preventivas³ que le asignan un rol operativo a la sociedad civil en las áreas de prevención de la corrupción y de la delincuencia organizada.⁴

La evaluación de la implementación práctica de estas dos convenciones de la ONU nos indica que México está aún muy lejos de cumplir en la práctica con los requisitos operativos y legales. Esta precaria situación contrasta a la de Colombia en donde hoy se ponen en marcha con éxito 97 y 100% de las medidas concretas que están contenidas en las convenciones de la ONU contra la delincuencia organizada y contra la corrupción. No debería entonces llamar la atención que, desde el 2002, en Colombia se ha venido experimentando 273% de disminución en las frecuencias promedio de 17 tipos de delitos organizados (con mayor medida, secuestros, extorsión, contrabando, tráfico de armas y otros tipos de delitos violentos de alto impacto).

¿Cuáles son las áreas en donde México ha venido fallando abismalmente por décadas y en donde Colombia e Italia han gozado de un mayor éxito relativo en prevenir y combatir a la delincuencia organizada? Para responder a esta pregunta, y continuando así con la misma línea crítica que públicamente he vertido a los medios desde 2006, se confirma que en México los cuatro tipos de medidas (cuatro ejes) contenidas en ambas convenciones de la ONU todavía no han sido instaladas como parte de las políticas públicas a nivel estatal, federal y local.

- Primero, se observa que países como los Estados Unidos, Francia, Italia y Colombia han logrado importantes avances en el combate y prevención de la corrupción y delincuencia organizada (ambas caras delincuenciales de una misma moneda)

debido a la existencia de un mayor número de causas civiles y penales contra personas físicas y morales (empresas legales) que incluyeron consignaciones y sentencias condenatorias enfocadas principalmente a dismantelar la función productiva de las empresas criminales y sus vínculos patrimoniales con empresas legales (por ejemplo, en el sector construcción, turismo, agropecuario, financiero, etcétera) y con actores políticos cuyas campañas electorales fueron financiadas por grupos criminales a través de empresas legales.

- Segundo, Colombia e Italia aplicaron vastos programas de combate y prevención de la corrupción política al más alto nivel con resultados concretos que le devolvieron la fe y la percepción ciudadana de legitimidad al Estado. Por ejemplo, en Colombia desde el 2002 se procesó judicialmente a 32% de sus legisladores nacionales de todos los colores políticos, por vínculos con grupos criminales. Como consecuencia, al quitarles los pilares de protecciones política y patrimonial a los grupos criminales, estos países han experimentado caídas significativas en la frecuencia con que ocurren 22 tipos de delitos organizados (entre otros, tráfico/trata de seres humanos, secuestros, extorsión, tráfico de armas, tráfico de estupefacientes, contrabando-piratería y pornografía infantil).
- Tercero se observa que en aquellos países en donde los Estados y las asociaciones civiles como, asociaciones de víctimas y cámaras de comercio, han venido trabajando mano a mano operativamente y con éxito en el ámbito educativo, laboral, de salud pública y de desarrollo social, para así disminuir el flujo de jóvenes hacia actividades criminales y en la prevención del lavado patrimonial también han sido estos mismos países los que han visto disminuir la frecuencia de delitos organizados. Basta el ejemplo de Italia que ya cuenta con la Ley 196/06 que le ha permitido a muchas asociaciones civiles de la mano de gobiernos locales la reutilización social de bienes confiscados a la mafia. En este sentido se aprecia que el Estado y sociedad civil mexicanos están aún paralizados en este ámbito de colaboración operativa (la que va mucho más allá de los elegantes discursos pronunciados por miembros de grupos de víctimas en hoteles lujosos, o los observatorios costosos sin actividad de alto impacto o las múltiples propuestas de leyes sin capacidad alguna de verse implementadas). Finalmente, los órganos de inteligencia, sistemas de justicia civil/penal (policía, fiscalía y jueces), y servicios penitenciarios deben actuar al unísono y sin cortocircuitos causados por conflictos de poder y ambiciones personales, como las que ha venido tristemente ejemplificando en México la Secretaría de Seguridad Pública Federal en su constante pugna por ganarle espacios institucionales a la Procuraduría General de la República y hasta a las mismas Fuerzas Armadas. Hay que recordar que cuando en un Estado existe un equipo dividido, nunca se gana el partido del combate, ni el de la prevención de la delincuencia común u organizada.

No puede comprenderse por completo esta parálisis institucional explicada en el párrafo anterior, si no se analiza la expansión de la corrupción en los sectores públicos y privados de México y de cómo esta corrupción al más alto nivel de los sectores mencionados bloquean la aplicación de medidas que en otros países han resultado exitosas para contener a estos grupos criminales nacionales y transnacionales. Por ejemplo ¿cómo puede ser que la Secretaría Federal de Hacienda de México no se constituya en una de las principales “puntas de lanza” para el desmantelamiento patrimonial de la vasta economía criminal escondida en los más importantes sectores económicos del PIB mexicano? Ante estados de débil gobernabilidad, las estructuras de las organizaciones criminales se traban en competencia por corromper a los servidores públicos, a fin de evitar sanciones y adquirir influencia sobre su control de los 22 mercados ilícitos.

Es así como los grupos criminales penetran procesos electorales y partidos políticos con mayor frecuencia en los estados con débil gobernabilidad política que a su vez son los estados más capturados por estos grupos criminales. En este contexto, la transición política mexicana (desde la etapa del partido hegemónico de Estado en la década de 1980 a lo que actualmente se considera como un potencial sistema de alternancia política entre partidos) se ha venido desarrollando sin la introducción del más mínimo marco institucional de control político, patrimonial y administrativo que permita, dentro de un pacto federal, una rendición de cuentas efectiva con premios y castigos predecibles para ser aplicados a los actores e instituciones que actúan en el ámbito político (partidos y sindicatos). Municipios que no dan cuenta patrimonial a nadie (Estado o sociedad), entidades federativas con sistemas judiciales feudales que no están sujetos a sistemas de control de calidad en la provisión de servicios o de control patrimonial de sus gobernadores y la presencia de actores políticos de dudoso origen compitiendo en procesos electorales sin controles patrimoniales de primer mundo. Este ambiente de baja gobernabilidad proporciona un caldo de cultivo para la captura del Estado por parte de grupos criminales. Esta fragmentación, cada vez más creciente, del sistema político mexicano, ha dejado a los municipios y a las entidades federativas a la deriva y a merced de la captura cada vez más desenfrenada de grupos criminales, en una pugna caracterizada por la violencia y la corrupción.

En un contexto de fragmentación política, siempre existe un aspecto paradójico que también se ha observado en México desde el 2007 y en algunos países durante la década de 1990. Esta paradoja se produce cuando más fuerza pública es asignada por el Estado a la represión para así neutralizar a grupos criminales. Pero estos mismos grupos generan a su vez más corrupción y más violencia que siempre están dispuestos a comprar para así defender a sus estados y a sus mercados ilícitos. Mientras que los patrimonios criminales acumulados por décadas en México sigan intactos, en lo que estimativamente representa 40% del PIB mexicano, los grupos criminales se continuarán defendiendo de la mayor sanción penal esperada con más corrupción y más violencia financiadas a través de sus patrimonios intactos escondidos en la economía legal. A esta situación se la ha denominado la paradoja de la sanción penal. Como resultado, la delincuencia organizada y la corrupción de alto nivel se expanden

aun cuando el castigo esperado dirigido a los miembros de los grupos delictivos se ha incrementado al mismo tiempo. Se rompe con esta paradoja sólo después de que se aplique una política de desmantelamiento patrimonial en materia civil, administrativa y penal (como lo ha hecho el Estado colombiano que en seis años, desde el 2003 extinguió el equivalente a \$11 mil millones de dólares de activos criminales escondidos en la economía legal). Hay que recordar que sin recursos suficientes, las empresas criminales no podrían financiar niveles crecientes de violencia organizada y de corrupción al más alto nivel, lo que normalmente les lleva a buscar otros mercados y otros países en donde asegurar retornos para sus activos. Nuevamente hay que recordar que el fin último de toda empresa criminal es obtener retornos económicos legalizados y no el de generar guerras que le son siempre muy costosas.

La paradoja de la sanción penal explica también el por qué grupos criminales mexicanos y de otros países de Europa y Asia han encontrado en México un paraíso patrimonial para sus operaciones en sectores económicos del PIB (entre otros, el sector agropecuario, minero, turismo y el de la construcción). Los resultados basados en el estudio de 107 países dirigido por este autor muestran que, en la ausencia de un programa activo de decomisos de los bienes criminales a través de operaciones proactivas de inteligencia financiera, la corrupción de alto nivel crece rápidamente. En este contexto, mientras los sectores públicos continúan paradójicamente dedicando más recursos al sistema de justicia penal para encarcelar a un mayor número de miembros de la delincuencia organizada, la violencia y la corrupción continuarán aumentando.

Como resultado del análisis mencionado, simplemente confiar en las tradicionales sanciones legales para combatir a la delincuencia organizada (aumentar las penas de prisión y/o la extradición de personas físicas) tenderá a crear un incentivo para que los grupos criminales utilicen sus vastos recursos patrimoniales para expandir sus círculos de corrupción y, como consecuencia, se incremente el señorío de los grupos criminales sobre el Estado, mientras se fortalecen sus capacidades operativas. Este resultado no deseado de aplicar sanciones penales tradicionales ocurrirá, si las redes de criminales activos (de empresas lícitas e ilícitas relacionadas a la delincuencia organizada) no es desmantelada por las autoridades en colaboración operativa con el ámbito empresarial. En síntesis, este análisis que se ha realizado en 107 países desde 1997 muestra, que a menos que las cuatro dimensiones estratégicas del combate a la delincuencia organizada antes explicada estén simultáneamente aplicadas con base en las convenciones de Palermo y de Mérida, la paradoja del castigo esperado prevalecerá y la violencia aumentará a niveles sin precedentes. Hoy, México se encuentra inmerso en esta misma paradoja que debe romper para así evitar un colapso institucional. Esto se logrará cuando se aprueben —a través de un acuerdo político entre todos los partidos— medidas que implementen los gobernadores de las entidades federativas, para que finalmente se instale una red nacional de decomiso e incautación de patrimonios escondidos en 78% de los sectores de la economía legal mexicana que hoy financian las estructuras de transporte, armas y logística de la violencia organizada paramilitar, y proporcionan el financiamiento de la corrupción existente en México.

Se debe asegurar que ciertas condiciones institucionales dentro del poder judicial estén siempre presentes, éstas incluyen:

- Un sistema de manejo de casos mejorado, uniforme y comprensivo emparejado con reglas transparentes y consistentes para la asignación de los casos.
- La implementación de medidas administrativas uniformes y predecibles, regidas por indicadores basados en el desempeño del personal judicial.
- Reformas específicas de la estructura organizativa del sistema de administración de justicia que incluyan una gestión por resultados.
- El reforzamiento de la capacidad del Consejo de la Judicatura para revisar la consistencia de las decisiones plasmadas en las resoluciones de juzgados, pero también permitir el monitoreo de mecanismos de control social operados por la sociedad civil, trabajando mano a mano con los medios de comunicación.
- Mejoras relacionadas con la gobernabilidad en los vínculos, entre la esfera política y la de la Judicatura.

En contraste, la falta de coordinación operativa entre los jueces, fiscales y oficiales de inteligencia financiera/operativa —por ejemplo, Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) y Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)— son características de países como Afganistán, México y Paquistán, en donde todos los eslabones del sistema judicial están experimentando mayores niveles de infiltración de la delincuencia organizada. En este marco, las agencias de inteligencia deben aprender a aportar material potencialmente probatorio que alimente a las motivaciones judiciales de detenciones y sentencias en un estado de derecho.

Más allá de los requisitos técnico-operativos para un mejor combate y prevención de la corrupción y delincuencia organizada, el ingrediente esencial para la comprensión de la expansión internacional y nacional sin precedentes de los grupos criminales mexicanos requiere introducir el efecto de la caótica transición política mexicana, la cual atomizó la corrupción en todos los órdenes del Estado e incentivó el incremento de la violencia entre los grupos criminales mexicanos, para así poder capturar a diferentes sectores del gobierno federal, estatal y local, con el fin de garantizar los flujos económicos ligados a sus 22 mercados ilícitos. Dado que éstos van mucho más allá de drogas, aún si no existiese consumo alguno de estupefacientes en los Estados Unidos y México, uno puede argumentar que los grupos criminales continuarían con sus orgías de violencia desenfrenada para la captura de los otros 21 mercados ilícitos. En este contexto de más de 20 años de caótica transición política, los grupos criminales mexicanos se han fortalecido cada vez más, dejando a su lado a un Estado semicapturado y debilitado sistemáticamente incapaz de proteger vida y propiedad. Es aquí donde con vistas a futuro, se debe comprender cuál sería la reacción de una sociedad mexicana si continuase siendo testigo de un Estado carcomido por la corrupción política y operativa cada vez menos capaz de permitir el ejercicio del derecho a la seguridad pública. En todos los países que se han estudiado a lo largo de la historia, que se han enfrentado a este escenario de

decadencia institucional, la sociedad ha acudido a mecanismos privados de protección colectiva, que es de donde surge el llamado “paramilitarismo.” Cuando ante un Estado que falla en proteger vida y propiedad, los ciudadanos comienzan a reemplazarlo a través de organizaciones privadas de protección con jerarquías y disciplina similares a las de un ejército y, que por definición operan fuera de la ley, como consecuencia se expandirán los diferentes tipos de violencia organizada causando así un colapso institucional del sector público cada vez mayor. México se encuentra hoy en la etapa inicial de este círculo vicioso que ya experimentaron otros países de África, Europa y Latinoamérica. Por ejemplo, Colombia y Rusia (ambas, como consecuencia de sus transiciones y reformas políticas caóticas) experimentaron altos niveles de capturas de sus Estados por parte de la delincuencia organizada, lo que a su vez conllevó a una creciente paramilitarización de sus escenarios de violencia y delincuencia organizada. Sin embargo, ambos países evitaron el colapso institucional que los conducía en la década de 1990 hacia un estado fallido. ¿Cómo se evitó este colapso? Ante todo, se puede decir que en ambos casos, el catalizador que explicó la implementación de medidas duras y efectivas contra los grupos criminales fue provisto por la llegada de una crisis sin precedentes que afectó directamente a la vida y a los patrimonios de las élites empresariales y políticas —previamente cómplices pasivas de la corrupción y lavado patrimonial— que veían impotentes cómo se empezó a masacrar a sus familias y como se desvanecía su patrimonio de la noche a la mañana.

En un contexto social y político pernicioso como el hasta ahora descrito, las estructuras políticas nacionales y los sistemas electorales que se benefician de las infiltraciones financieras de los fondos criminales, necesitan ser reformadas primero, a través de un pacto político entre partidos que silenciosamente (y sin fanfarrias mediáticas) comiencen a demostrar resultados y a terminar con la impunidad política y económica. Sin embargo, tales reformas tienden a jugar contra los intereses de los políticos en funciones, que intentarán bloquear el cambio. Bajo tales circunstancias, una crisis generalizada institucional, donde al Estado se le percibe como incapaz de enfrentar a los grupos criminales, puede actuar como catalizador de reformas significativas.

Estas cuatro áreas de políticas públicas de combate y prevención de la delincuencia organizada y de la corrupción hasta hoy han representado un costo esperado demasiado doloroso económica y políticamente para las élites empresariales y políticas, que por décadas en México alimentaron a este monstruo de delincuencia organizada y que hoy está comenzando a devorar a algunos integrantes de estas mismas élites. Sin embargo, llegará una etapa aún más grave de la crisis que viene, que es cuando estas mismas élites compararán el dolor de continuar con el pacto de impunidad vigente, con aquél causado por reformar al sistema de combate y prevención a través de las medidas concretas antes enumeradas. Esta enfermedad social y estatal de violencia organizada que vive hoy México, está azotando cruelmente al promedio de la ciudadanía de a pie en el interior del país, pero todavía no ha afectado significativamente y de manera generalizada a la élite política y empresarial que hoy en la Ciudad de México o aun en Monterrey, vive material y físicamente divorciada de la violencia en Ciudad Juárez, Coahuila, Sinaloa, Durango o Tamaulipas. La experiencia dolorosa proveniente de otras lati-

tudes, indica que cuando estas élites empresariales y políticas comiencen a percibir que sus ámbitos exclusivos de recreación son demolidos por coches bomba puestos allí por el mafio-terrorismo cada vez más manifiesto en México, y cuando sus familias comiencen a ser masacradas a mansalva en sus hogares (a pesar de sus ejércitos de guardaespaldas cada vez más nutridos) y que sus cuantiosos patrimonios se comiencen a desvanecer de la noche a la mañana, sólo en aquel momento decidirán pasar de ser parte del problema a formar parte de la solución para así apoyar a un grupo de actores políticos que comience a implementar las medidas más efectivas con las cuatro áreas explicadas en este trabajo. Hasta que llegue ese momento, la experiencia internacional lamentablemente indica que esta pesadilla de violencia y desintegración social continuará en México y se expandirá en su proyección internacional para así continuar desestabilizando a sociedades y Estados de esta región.

Notas

¹ Convención de Palermo, art. 20.2 y art. 27 (b).

² *Idem.*, art. 12

³ *Idem.*, art. 31.

⁴ *Idem.*, art. 8 y art. 9.

LOS DERECHOS HUMANOS: EL MÉXICO DE LAS CAMPAÑAS 2012

Eliana García Laguna



La agenda de los derechos humanos ha estado ausente en la campaña presidencial 2012. En el discurso de los candidatos, no ha habido un compromiso firme, decidido y claro, dirigido a construir una política pública con base en una visión estratégica de los derechos humanos, como eje de la recuperación y superación de la emergencia nacional que vive México desde hace varios años, sobre todo, de principios de 2007 a la fecha.

México vive una crisis de Estado que se manifiesta en varios aspectos:

- Una pérdida de confianza hacia las instituciones del Estado, no sólo las de seguridad (policías federales, estatales y municipales, preventiva y ministeriales; fuerzas armadas) que han sido infiltradas a todos niveles por grupos delincuenciales, sino la desconfianza existente entre la población a la calidad de la democracia y la ausencia de responsabilidad y ética de los actores políticos, al sistema de procuración e impartición de justicia; al secuestro partidario de los organismos autónomos que una y otra vez responden más a intereses fácticos que al cumplimiento de la ley en beneficio de la ciudadanía.
- La pérdida del control de amplios territorios por parte del Estado, que se encuentran cercados por la acción del crimen organizado (zonas de Tamaulipas, Chihuahua, Veracruz, Guerrero, Sinaloa, Durango, Coahuila, entre los más importantes), así como el reto que la delincuencia de alto impacto le ha puesto enfrente a partir de disputarle el monopolio del uso de la fuerza e imponer su enorme poder corruptor.
- Los saldos sociales de una guerra declarada para legitimar políticamente al gobierno surgido de un conflicto poselectoral en 2006, que no termina y que ha significado la pérdida de más de 60 mil vidas; de miles de personas desaparecidas, hogares destruidos, lesionados y desplazados por la guerra; miles de mexicanos que entre presuntos delincuentes, agentes de la seguridad del Estado y civiles, se constituyen en las víctimas de la violencia, de las violaciones a derechos humanos y de los delincuentes a los que hay que identificar; devolverles la memoria y la dignidad,

los que tienen derecho a la verdad, a la justicia, a la reparación y a que haya garantías de que nunca más se repetirá el hecho que los victimizó.

- El ataque frontal contra la libertad de expresión que tiene su cara más cruel en el secuestro y asesinato, perpetrado por grupos criminales y por agentes de los gobiernos contra quienes la ejercen, es decir, los periodistas. Así también, la creciente acción criminal de los delincuentes y los gobiernos en contra de los defensores de derechos humanos, que, son amenazados, secuestrados y asesinados. Por cada periodista y defensor de derechos humanos víctima de la violencia se retrocede un paso en las libertades públicas y los derechos propios.
- La entrega de la soberanía nacional, por parte del gobierno panista, a un proyecto doctrinario de seguridad hemisférica, dirigido desde las oficinas militares de los Estados Unidos que se le ha impuesto, a partir de 2005, a los países de América Latina. Los Estados Unidos impone su agenda antinarcóticos y antimigrantes militarizando la región (Plan Colombia, Iniciativa Mérida, bases militares en la zona andina, IV flota en acción), esquema que en México se ha introducido a través de la constante presencia de elementos de las agencias estadounidenses de seguridad operando irregular e ilegalmente, en territorio mexicano como supuestos asesores.
- Se vive una crisis de violencia que no surgió por generación espontánea. ¿Cómo explicarse estos niveles de sadismo, crueldad, saña para lastimar profundamente a las personas y luego asesinarlas? Sólo intentando un análisis más profundo, y verla como resultado de una violencia más dura, más terrible, más oculta: la violencia estructural nacida de modelos económicos depredadores en los que la vida de las personas y su seguridad vital no son importantes. ¿Qué es más violento que ver morir a un hijo de hambre o de una enfermedad perfectamente curable?

A esta violencia estructural, se suman también causas estructurales de la inseguridad:

- El descontrol político de la seguridad, pues los políticos de México, al igual que los de otros países, dejaron la seguridad ciudadana en manos de los policías.
- La transnacionalización, como parte del proceso de globalización, creciente y expansiva de los mercados ilegales operados por el crimen organizado, que ha conducido a la falta de estabilidad de los mercados financieros y a que las ganancias del crimen se transformaron en las ganancias de los delincuentes de cuello blanco depositadas en paraísos fiscales, a las ganancias de los delincuentes de baja ralea colocados en las lavanderías financieras, bancarias, inmobiliarias. Los datos señalan que el mercado mundial de la droga supera el valor del petróleo y en estos paraísos hay depósitos equivalentes 15% del PIB mundial y a más de 40% de la riqueza financiera global.
- El crecimiento de los mercados informales, que se traduce en la aceptación social del delito a partir de la normalización de conductas que cruzan imperceptiblemen-

te la delgada línea entre lo legal y lo ilegal (por ejemplo, la compra de piratería o de contrabando, conducta aparentemente inocua). Éstas llegan a convertirse en su grado extremo en aceptación de una normalidad ajenas a la leyes, que permite a comunidades financieras el lavado de dinero, o a comunidades campesinas, lastimadas por la crisis agropecuaria, la siembra de cultivos ilícitos.

- La desestructuración del régimen de partido de Estado en el 2000, y con ello, la feudalización en 32 cotos de poder estatal, lo que fracturó las lealtades de los grupos delincuenciales y el control político de los mismos. Se habla de que el pacto entre la delincuencia narcotraficante y el Estado operado por el partido hegemónico se estableció a partir de un decálogo¹ que mantenía bajo control a los delincuentes y a la violencia criminal; así como la posición geográfica de México para el transporte de estupefacientes hacia el principal país consumidor en el mundo, el tráfico de armas desde uno de los principales imperios bélicos y de personas en el país de destino más importante en el continente americano.
- Los factores sociales y económicos de exclusión social y marginación, pobreza y desempleo, falta de oportunidades, especialmente para los jóvenes, es evidente que, falta dinamismo a la economía y no se absorbe a la población que se incorpora al mercado laboral.
- La impunidad y corrupción crónicas como signo distintivo de la vida política cotidiana, particularmente a partir de un sistema de justicia pervertido, de un sistema policial controlado por los grupos delincuenciales y de actores políticos de disímulo colorido que siguen la máxima priista: “el que no tranza, no avanza”.
- La carencia de marcos normativos para enfrentar a la delincuencia desde la perspectiva de la seguridad ciudadana.
- La militarización de la seguridad pública sin controles democráticos ni constitucionales para la actuación de las fuerzas armadas en tareas de policía.
- La ausencia de instrumentación integral de las mejores prácticas internacionales de combate a la delincuencia organizada como son desmantelamiento de la estructura financiera, desmantelamiento de las estructuras de protección política, represión a las estructuras de mandos y sicarios de los grupos delincuenciales y desarrollo de una política ofensiva de prevención social del delito y de adicciones.

Ante la crisis de violencia y de inseguridad, ignorando la violencia estructural, Felipe Calderón apostó a combatir a las bandas delincuenciales mediante una estrategia de militarización de la seguridad pública; a la violencia criminal le enfrentó la violencia institucional que obviamente no tiene éxito, porque causas tan profundas como las ya enumeradas no se pueden combatir con balas, ni ejércitos. En el escenario nacional e internacional, crecen las denuncias de violaciones graves a la dignidad de la persona humana.²

El gobierno federal insiste en que esta violencia es producto de los enfrentamientos entre los cárteles del narcotráfico por el control de rutas y territorios y que es también una señal

inequívoca de la desesperación de los cárteles ante el acoso del gobierno, y de que la estrategia gubernamental está rindiendo frutos. Sin embargo, queda evidenciado que la escalada de violencia ha derivado en un brutal derramamiento de sangre que sobrepasa ya las 60 mil personas muertas, ha coincidido con la acción federal a partir de la realización de los operativos conjuntos.

Las alarmantes señales de acciones paramilitares crecen por todo México, sobre todo en algunos estados del norte: tortura, detenciones arbitrarias, ejecuciones extrajudiciales y desaparición de personas a manos de delincuentes o autoridades.

Es interesante un señalamiento de Eduardo Guerrero,³ de que se viven tres guerras; dos de ellas en el bando de la delincuencia: una entre los grandes cárteles por el control del territorio y de las rutas, y otra de las bandas locales de narcomenudistas, la tercera guerra es la desplegada por el gobierno federal contra las bandas criminales de alto impacto a través de las fuerzas armadas en el rol de policías en tareas de seguridad pública.

El gobierno federal mexicano es monotemático: combate a los grupos delincuenciales y la recuperación de la seguridad a través de la oponer a la fuerza de los grupos delincuenciales la fuerza del Estado, sin ninguna política que contenga en sí una estrategia punitiva, pero también el desarrollo de políticas de prevención social del delito, la recuperación institucional y la construcción de las bases de un estado democrático y social de derecho, basado en el respeto irrestricto a los derechos humanos, a la libertad y a las instituciones democráticas, ni mucho menos ninguna acción para imponer controles democráticos al papel de policías que se le ha dado a las fuerzas armadas.

En este periodo electoral, las víctimas (presuntos delincuentes, agentes de la seguridad y cada vez más civiles) de la violencia y del enfrentamiento entre la violencia criminal y la violencia gubernamental, agrupadas en el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad y sus organizaciones hermanas de víctimas y de derechos humanos, están jugando un papel central al poner nuevamente ante los candidatos la urgencia de una agenda diferente. En el marco de los Diálogos por la Paz realizados en el Castillo de Chapultepec, el 28 de mayo, les presentaron a los contendientes presidenciales, los testimonios de la barbarie, del dolor profundo, de la ausencia de sus seres queridos por desaparición o ejecución sumaria, de la falta de atención de las autoridades, de la ausencia de justicia, así como una propuesta para la unidad nacional.

Es imperativo que desde la sociedad civil, desde espacios como el foro “El México que Soñamos” se impulse una política de Estado que permita un enfoque de seguridad ciudadana y ataque desde sus cimientos la emergencia nacional.

Combate a la corrupción y la impunidad que incluya el desmantelamiento de las estructuras financieras de las organizaciones de delincuencia organizada; la investigación, persecución y sanción a personajes del ámbito político y empresarial involucrados con la delincuencia organizada, el lavado de dinero y del enriquecimiento ilícito; el acceso efectivo a la justicia para las víctimas de pederastia, secuestro y trata de personas, y sanción a los autores de estos delitos; que las autoridades civiles juzguen a elementos castrenses que hayan cometido delitos que involucren civiles; combate a la corrupción de autoridades aduanales, portuarias y aero-

portuarias; fortalecimiento y ampliación de los mecanismos y obligaciones de transparencia y rendición de cuentas, e impulso y fomento de la participación ciudadana en la toma de decisiones de interés público.

Seguridad y justicia para llevar a cabo las reformas necesarias a las leyes secundarias para lograr la reforma estructural del sistema de justicia a través del sistema procesal acusatorio y adversarial; regular el uso legítimo de la fuerza y reformar el sistema penitenciario para hacer efectivo el principio de reinserción social; la eliminación del fuero militar en los casos que involucren a civiles; los derechos de debido proceso para personas en reclusión; el combate al tráfico de armas; la profesionalización de los cuerpos policíacos de los tres niveles de gobierno; el fortalecimiento de la justicia alternativa y métodos alternos de solución de conflictos; el impulso de políticas de reducción del daño y apertura del debate sobre regulación de estupefacientes; la profesionalización de los servicios de inteligencia para obtener y analizar información sobre el crimen organizado.

El resarcimiento del tejido social que consiste en la reorientación presupuestal para privilegiar la inversión en educación, salud, cultura, empleo e infraestructura por encima de los recursos destinados a la estrategia armada de combate a la delincuencia, esto incluye además la prevención y tratamiento de las adicciones; el impulso y fortalecimiento de la cultura de la legalidad y el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia; en especial, la implementación profunda de la ley general de víctimas para lograr el derecho a la verdad, a la justicia, a la reparación integral, y las garantías de no repetición de las víctimas de la violencia, de las víctimas de violaciones a derechos humanos y del delito.

Los candidatos que pugnan por alcanzar el voto mayoritario para encabezar la Presidencia de la República, no ven esta agenda de emergencia nacional; apenas alcanzan a esbozar posturas que no modifican sustantivamente una estrategia errada en materia de seguridad y erradicación de la violencia e incluso, proponen la repetición de políticas punitivas regionales como la instrumentada en Colombia.

Sueño por que en México, los sectores democráticos y progresistas apuesten desde ahora a impulsar esta política de Estado para recuperar a las instituciones desde una visión democrática como alternativa al colapso institucional, que ha derivado en el crecimiento exponencial de la violencia y del actuar criminal, así como en el intervencionismo que amenaza nuestras libertades.

Sueño con que los derechos humanos sean un eje transformador en su más amplia visualización, los derechos políticos y civiles; los derechos sociales, económicos y culturales; los derechos a un medio ambiente sano y a la autonomía indígena; los derechos colectivos e intereses difusos, se conformen en una plataforma de cambios estructurales que resuelvan las demandas de los movimientos sociales, de la lucha humanista, de los trabajadores del campo y la ciudad, con el objetivo claro de terminar con la violencia y alcanzar la paz para el desarrollo económico sustentable, el ejercicio pleno de la libertad, el bienestar, la seguridad ciudadana y la democracia participativa como forma de convivencia social.

Notas

¹ Según el exgobernador de Zacatecas, actual coordinador general de la campaña presidencial de Andrés Manuel López Obrador, el decálogo era: 1. No muertos en las calles; 2. No drogas en las escuelas; 3. No escándalos mediáticos; 4. Entrega periódica de cargamentos y traficantes menores; 5. Derrama económica en las comunidades; 6. No proliferación de bandas; 7. Cero tratos con la estructura formal del gobierno (policías o funcionarios judiciales); 8. Cobrar errores con cárcel no con la vida; 9. Orden y respeto en los territorios y 10. Inversión de las ganancias en el país. Citado en el documento Evaluación del seguimiento hecho por el Estado mexicano con respecto a las recomendaciones del “Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, elaborado por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPPDH), el Colectivo de Organizaciones de Derechos Humanos de Michoacán (CODHM), la Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noroeste (CCDH), I(dh)eas-Litigio Estratégico en Derechos Humanos y el Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (AMDHD). 28 de marzo de 2011. Referencias varias.

² Confrontar las más recientes: el Reporte Anual 2011 del Departamento de Estado de los Estados Unidos sobre Derechos Humanos Caso México y el Informe Anual 2011 de Amnistía Internacional Caso México, presentados el 24 de mayo de 2012.

³ Idem.

MÉXICO Y SU POLÍTICA DE SEGURIDAD FRENTE A LAS DROGAS: DIAGNÓSTICO Y PERSPECTIVAS

Ángela María Guerrero Alcántara



Desde que la prohibición de drogas inició, los gobiernos han adoptado políticas encaminadas a combatir su oferta, desde una perspectiva predominante de seguridad. A 100 años de ejecutarla, los resultados son negativos: la oferta de sustancias ilícitas no ha disminuido; la violencia vinculada al narcotráfico y su represión ha aumentado de manera sostenida; y el consumo de sustancias ilegales en algunos casos se ha incrementado y, en otros, mantenido.

En México, se han presentado las tres consecuencias citadas y la evidencia muestra que los costos económicos, políticos y sociales son mucho más altos que en otros países. Entre ellos, los más de 50,000 asesinatos vinculados con la delincuencia organizada, la sobrepoblación en centros de reclusión en más de 120% (para la ONU, este porcentaje representa un trato indigno, que va contra los derechos fundamentales) y los niveles de decomisos en sustancias ilícitas no han aumentado, pese al abrupto incremento en los presupuestos destinados a estas tareas. A pesar de ello, la estrategia prohibicionista persiste, impulsada por actores políticos y avalada por el grueso de la opinión pública.

Hoy existen dos opciones: darle continuidad a la estrategia actual ajustándola para disminuir los “daños colaterales”, o bien, actuar de manera responsable, reconocer que las medidas punitivas no han funcionado y buscar alternativas reales al problema. La exploración de nuevas estrategias debe partir de cuatro premisas:

- La distinción entre sustancias y riesgos.
- La reducción de daños relacionados con el consumo.
- Darle prioridad a una perspectiva de salud pública sobre una de seguridad.
- Diseñar políticas tomando en cuenta los recursos específicos y, por lo general, casos con que cuenta cada estado.

En los últimos años, diversos actores han sido críticos en la política actual y han buscado incidir en la creación de alternativas que respondan a estas premisas. Debe buscarse el establecimiento de una red que actúe como agente protagónico en el esfuerzo por perseguir este

segundo camino, para que desde allí se generen propuestas concretas basadas en evidencia empírica. Las organizaciones civiles, los grupos empresariales, la comunidad académica y algunos actores políticos, juegan ya un papel fundamental en este esfuerzo —tanto en el espectro nacional como en el internacional—, posibilitando la apertura de espacios de diálogo y negociación, con aquellos actores que se manifiestan en contra de un cambio de rumbo.

La configuración política cambió recientemente; ahora algunos actores políticos, proclives a un cambio de estrategia, estarán en espacios claves para la toma de decisiones políticas. En este sentido, la coyuntura política que México atraviesa representa una buena oportunidad para incidir en la exploración, diseño y aplicación de estrategias que busquen a largo plazo disminuir los índices de violencia, eliminar las violaciones a los derechos fundamentales y mejorar las oportunidades de desarrollo en la población vulnerable. Es también un momento invaluable para continuar documentándose y mostrar las consecuencias de seguir una estrategia poco clara y mal encaminada, que fue la pieza central del gobierno saliente, y así buscar el establecimiento de evaluaciones sistemáticas y periódicas de las propuestas que se adopten, para modificarlas cuando no funcionen, y fortalecerlas cuando aporten resultados positivos.

SEGURIDAD, JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

Luis Escobar Aubert



México está siendo puesto a prueba por el crimen organizado. La mal denominada guerra iniciada al principio de este sexenio en contra de la delincuencia organizada en sus diversas manifestaciones, y especialmente contra el narcotráfico, ha entrado en una nueva dimensión.

El país esta inmerso en una grave crisis de seguridad en la que resulta prioritario y urgente replantear la estrategia de combate a la delincuencia organizada, sobre todo en materia de narcotráfico y secuestro, cuya espiral de violencia ha cobrado una alta cuota de sangre en todo el territorio mexicano que debe detenerse, porque más allá de la numeralia, implica un alto costo social.

Se requiere que las acciones tendientes a destruir la logística operativa mantengan el énfasis en capturar a los grandes capos y operadores intermedios, pero simultáneamente se refuercen las acciones para desmontar las redes de narcomenudeo.

Reorientar la estrategia para suprimir la impunidad en el lavado de dinero; privilegiar la inteligencia policial y financiera frente a los enfrentamientos a balazos y, desde luego, desmontar las redes de protección y complicidad de autoridades de todo tipo: policíacos, políticos y empresariales.

Es necesario y urgente el replanteamiento de la política pública en contra del narcotráfico y la delincuencia organizada, lo que implica darle prioridad de manera firme y enérgica a las acciones en contra del blanqueo de capitales de origen ilícito.

Es necesario también replantear el funcionamiento del Sistema Nacional de Inteligencia, cuya pieza central es el CISEN. Esta institución vital de la República debe rescatarse de su subordinada a los intereses de las agencias de inteligencia estadounidenses y recobrar su papel de coordinador de las áreas de inteligencia de diferentes dependencias, como: SEDENA, SEMAR, PGR, SSP, SHCP y otras.

Lo que se plantea es que en verdad funcione la unidad de inteligencia financiera de la SHCP, que se fortalezcan las acciones en contra el blanqueo de dinero que debe ejecutar la Fiscalía Especial de la PGR, y que ésta también en verdad funcione. En tanto no se interrumpa el flujo financiero de la delincuencia organizada, ésta podrá seguir pagando ejércitos de

sicarios y absorber las pérdidas coyunturales. Se calcula que las ganancias anuales de este ilícito en México, son del orden de \$40 mil millones de dólares.

Es necesario tener presente que México suscribió la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, conocida como Convención de Palermo, adoptada por la ONU en el 2000.

La Convención de Palermo obliga al Estado mexicano a combatir la corrupción, mantener la asistencia judicial recíproca con otras naciones, legislar sobre extradición y protección a testigos y no invocar el secreto bancario cuando se solicite información financiera.

Estas disposiciones cobran especial relevancia, porque obligan a los Estados a proporcionar asistencia jurídica internacional en las investigaciones relacionadas con la delincuencia transnacional. Es un instrumento que obliga a las naciones signantes, y México lo es, a omitir el secreto bancario en investigaciones sobre corrupción y blanqueo de dinero y que facilita las extradiciones.

La Convención también contempla que cada Estado establecerá un amplio régimen interno de reglamentación y supervisión de los bancos e instituciones financieras no bancarias, y cuando proceda, de otros órganos situados dentro de su jurisdicción que sean particularmente susceptibles de utilizarse para el blanqueo de dinero. Se insiste en requisitos relativos a la identificación del cliente, el establecimiento de registros y la denuncia de transacciones sospechosas.

Así como el de establecer medidas para que los particulares y las entidades comerciales notifiquen las transferencias transfronterizas de cantidades elevadas de efectivo y de títulos negociables. La cooperación bilateral en marcha con los Estados Unidos debe enfatizarse en este punto y en la detención del tráfico de armas. En esta materia México, no ha honrado los compromisos internacionales signados.

Un tema toral es la participación del Ejército en la preservación de la seguridad pública y hasta cuándo debe continuar interviniendo.

A todos les ha quedado claro que su decidida intervención fue motivada porque las policías habían sido permeadas por la corrupción. Pero también, la terca realidad ha demostrado que algunos miembros del instituto armado han sido cooptados por la delincuencia, entre ellos, miembros del propio Estado Mayor Presidencial y recientemente han sido acusados miembros de los altos círculos del Ejército.

La Constitución establece indubitablemente en su Artículo 129 que: “En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar”. El argumento justificatorio que se esgrime con una interpretación laxa de la fracción sexta del 89, que faculta al Presidente de la República para “disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente... para la seguridad interior”, no resulta aplicable a la persecución de los delitos, ni esa fue la intención del Constituyente.

Se ha invocado también para justificar la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública un par de jurisprudencias que en esencia señalan que puede intervenir cuando así se lo solicite alguna autoridad civil y, lo hará en coadyuvancia y de manera temporal.

A su vez el Artículo 21 constitucional señala que “las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil” y el 115 del propio texto constitucional en su fracción II apartado H establece como funciones de los municipios la seguridad pública. En conclusión en una interpretación exegética de la Constitución se puede afirmar que al Ejército no le compete la seguridad pública. Y por motivo de tiempo, no abundaré en desmontar la confusión interesada entre seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública.

Por ello se ha expresado una opinión en la academia, el foro y en los medios, sobre la urgencia de que se depuren y fortalezcan todas las corporaciones de seguridad pública municipales, estatales y federal, y que se releve al Ejército de participar en esas actividades, mismas que ha realizado con honor, arrojo, valentía y sacrificio. En el rediseño de la política pública de seguridad, debe acordarse una hoja de ruta para regresar el Ejército a los cuarteles.

Por otra parte, el gobierno tiene que reconocer que las policías, el Ejército y la Marina, están cometiendo excesos en contra de la población, abusos que no tienen explicación, ni justificación.

Las autoridades de procuración de justicia, las policías y el Ejército deben comprometerse a realizar sus tareas contra el crimen con respeto de la dignidad humana de las personas, esencialmente con el respeto a la vida. Su misión ineludible es proteger a todos los ciudadanos con respeto irrestricto de sus derechos humanos. La violación éstos no es excusable ni siquiera por que se invoquen “razones de Estado”.

Hoy día, la CNDH, se observa apoltronada, aburguesada, lenta, quizá por la alta carga burocrática de su aparato. Es necesario que recobre el dinamismo perdido, que recupere legitimidad. Sólo por citar un ejemplo, ha permitido que se exhiban en los medios televisivos a los capturados con claras señales de tortura, formulando declaraciones sin ningún valor legal. La sola exhibición es violatoria de derechos humanos y se requiere que en ejercicio de sus facultades actué de oficio. La Comisión del Distrito Federal, le ha puesto el ejemplo.

JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS

Eduardo Luis Feher



Semanas después de que hiciera explosión el volcán Vesubio, en la ciudad de Pompeya, se encontraron inscripciones en diversos muros donde se leía lo siguiente: “¡Hasta dónde hemos llegado!”

¿Serán estas proféticas palabras aplicables a lo que México está padeciendo?

Decía el doctor Luis Recaséns Sichés, que hay palabras que anidan en la mente y se vuelven una suerte de *ritornelo*, es decir, se repiten de forma tan reiterativa que se empieza a perder el sentido original.

Así el pueblo mexicano repite, al igual que instancias superiores los términos que dan título a estos temas álgidos que se tratan de dilucidar... se repiten ya como conceptos integrados a una realidad que se niega a aceptar pero en la que tal parece que se están dando “palos de ciego” para resolverlos.

¿En realidad se está analizando a fondo la justicia, la seguridad y los derechos humanos?

El pueblo que es sabio, como todos los pueblos de la tierra, ve a veces con desdén esta terminología, incluso creyéndola hueca.

Y es que las palabras chocan con la realidad... desde luego esto no fue, no es, ni será nuevo.

Recuérdese el poema de Lope de Vega, titulado *A la molestia de los pleitos*:

“¡Oh Verdad, oh justicia, oh virgen bella!
¿Cómo entre tantas manos y papeles
Puedes llegar al tálamo, doncella?”

Lope, en unas cuántas líneas engloba la tragedia de la justicia y la seguridad, pues ambas lucen por su ausencia.

El conocido jurista Pedro Peñaloza en una reciente publicación de su autoría, nos dice: “La nueva óptica de la seguridad pública, debe ofrecer algo más que toletes y pistolas”.

Ya se sabe: el problema de la justicia es sumamente complejo, lo mismo que el de la seguridad y los derechos humanos.

Si antes se dijo que el pueblo era sabio, más lo es cuando dice que se ha hecho un uso abusivo del término de los derechos humanos para el pueblo; éstos son para los delincuentes, aunque esto no necesariamente se apegue a la verdad, pero las percepciones populares son otras y hay que hacerles caso.

¿Qué desea el pueblo de México? ¿Promesas de justicia? ¿Promesas de seguridad? ¿Derechos humanos?

Por supuesto, pero el problema es que son muchos los problemas de fondo que tienen que ver con un abanico de circunstancias y realidades, que se han ido haciendo cada día más complejas.

Si se plantean generalidades, las soluciones serán generales, si empieza por sectores concretos con políticas concretas será posible encontrar soluciones.

Termino con lo siguiente:

Don Francisco de Quevedo, conocido escritor del siglo XVII, relata en un cuento, que visitó el infierno de mano de la Muerte:

Abrióse la puerta y estuve mirando con atención, pues me pareció notable cosa.

— ¿Qué miras? Miro, respondí, al infierno y me parece que le he visto ya otras veces.

— ¿Dónde? —preguntó y le dije: en la codicia de los jueces, en el odio de los poderosos, en la vanidad de los príncipes, en la estulticia de los Reyes, donde cabe el infierno todo”.

Con esto bajamos a un grandísimo llano, donde parecía estaba depositada toda la oscuridad de las noches.

Díjome la muerte:

— Aquí has de parar que hemos llegado a mi tribunal y audiencia.

Allí estaban las paredes colgadas de pésame. La envidia vestía hábito de viuda y la discordia decía que habitaba en los palacios y en las cortes.

Alcé los ojos y vi entonces a la muerte en su trono y a su lado muchas muertes: estaba la de frío, la de amores, la de risa... pero la de miedo era la más pomposa: tenía el séquito más poblado, pues estaba toda cercada de un gran número de tiranos y poderosos. Estos, decía la Muerte Reina, mueren en sus mismas manos; ellos son sus propios verdugos, pues se matan de miedo, recelo y desconfianza.

EL COMBATE A LA IMPUNIDAD EN EL MÉXICO QUE SOÑAMOS

Luis Armando González Placencia



El punto de partida para reflexionar sobre la imagen del México con que soñamos no podría ser más alarmante: se ha convertido a la impunidad en un factor estructurante de la dinámica social, frente a un vacío de autoridad democráticamente constituida y en el contexto de una vida institucional precaria, cuyos déficit en lo que se refiere a la capacidad para procesar conflictos por la vía no violenta y a la garantía de seguridad, son ocupados por la corrupción y la desconfianza respecto de las instituciones procuradoras de justicia. Esto también hace que cualquier reflexión sobre la justicia y el estado de derecho se encuentre en la paradójica situación de tener que referirse críticamente a un orden fáctico no democrático, del que es necesario tomar distancia, al tiempo que se busca reconstruirlo y encontrar rutas de acceso a la legalidad, que partan de los propios esquemas institucionales que apuntan hacia una versión más justa para los mexicanos.

Frente a quienes afirman que existe una disyuntiva excluyente entre garantizar derechos y procurar justicia —entre asegurar la dignidad y autonomía de las personas por la vía garantista y, por otra parte, generar el tejido institucional que permita darle certeza a la ciudadanía en el sentido de que ningún delito quedará impune—, se tiene que demostrar que es posible otro estado de cosas. Es viable la superación de la impunidad que se ha vuelto crónica, a partir de un diagnóstico sobre las responsabilidades públicas de quienes han actuado de manera autoritaria y arbitraria. Pero, para este propósito, también es necesario reconstruir la trayectoria de la sociedad civil en lo que se refiere a las formas constantes de impunidad a que se ha enfrentado y que la han hecho desarrollar estrategias coyunturales que, sin embargo, deberían enmarcarse en un proyecto de nación más justo, moderno, laico, respetuoso de la diferencia y valorador del capital social que resulta, precisamente, de estas iniciativas ciudadanas.

Más aún, porque la impunidad refleja la concepción paternalista y autoritaria que el poder político sigue teniendo acerca de la sociedad civil. Misma visión que, hay que decirlo, la sociedad civil no ha desmentido del todo en la medida que no ha articulado movimientos de largo aliento contra la impunidad, ni ha sabido descentrar las movilizaciones de las figuras caudillistas; tampoco ha renunciado a la protesta y la manifestación en calles que no tienen

mayor continuidad, ni se plantean como objetivo incidir en la legislación y la política pública que permitan la superación de la impunidad.

La vía para construir el México con que soñamos —hay que decirlo de manera tajante— debe superar la impunidad, que tiene que pasar necesariamente por el fortalecimiento del paradigma de los derechos humanos. Resulta evidente que este objetivo requiere la desnaturalización de las relaciones jerárquicas que vuelven irrelevantes a ciertas personas para el sistema de justicia o inmunes a la penalización por las afectaciones a los derechos y calidad de vida de terceras personas; también la reapropiación de los principios de transparencia y rendición de cuentas para que éstos doten a las víctimas de los elementos para exigir los derechos, volverlos justiciables y acceder a reparaciones del daño.

En última instancia, hay que esforzarse colectivamente por una reconfiguración del sentido de lo público, de la capacidad propia para ejercer la imaginación en un sentido moral y colocarse en el lugar de los otros y otras, de quienes no conocen una forma de relación con el poder político que no sea a través de la sujeción, la impunidad, el cohecho o la complicidad. Debe pensarse que, por ejemplo, en el contexto de la vida pública griega antigua, el pudor se convirtió en un valor político en la medida en que se concebía un mundo de instituciones políticas comunes, fuera del cual la vida civilizada y segura no era posible, y en cuyo contexto no era deseable aparecer como injusto o injusta, ante los ojos de los demás, porque entonces se perdía la dignidad tanto de la persona ofensora como de la víctima.

Por supuesto, no podría aspirarse a reencantar el mundo político propio con una visión similar del pudor y lo público. Pero lo que sí es posible y necesario, es transitar de esa indignación automática que resulta de presenciar y escuchar diariamente en los medios de comunicación actos de impunidad —es decir, de aparecer como personas injustas o poco solidarias con quienes son depositarias de los mismos— hacia una estrategia de vinculación entre las instituciones, las organizaciones civiles y la ciudadanía en general, para transparentar la función judicial y que todos y todas, puedan acceder sin discriminación a los debidos procesos, las reparaciones del daño y, de manera general, al ejercicio no limitado ni segmentado de la ciudadanía. Sólo entonces se habrá logrado observarse a sí mismo, desde una perspectiva más digna: como una sociedad que había incorporado a la impunidad como elemento funcional, pero que con ello minaba los cimientos del estado democrático de derecho y empobrecía terriblemente la calidad de vida de las personas y el sentido de pertenencia a una comunidad política.

Precisamente es la ley la que cumple la función de igualar a quienes por nacimiento, azares o historiales discriminatorios han sido considerados y consideradas diferentes; es el estado de derecho el contexto para desestimar aquellas prácticas autoritarias y discrecionales que redundan en la localización de ciertas personas en espacios de inseguridad y vulnerabilidad inmerecidos. Y el imperio de la ley resulta contrario a la existencia de impunidad, de la magnitud que sea. Porque uno de los indicadores para afirmar que una sociedad es democrática, más allá de la confiabilidad en relación con sus procesos electorales, es la medida en que todas las personas, independientemente de su posición política, estatus social o capacidad adquisi-

tiva, pueden ser llamadas a rendir cuentas por sus acciones u omisiones, dado que éstas podrían significar afectaciones para otras personas.

Incluso si la reconstrucción sin concesiones de lo que se ha hecho mal y de manera no democrática para generalizar la impunidad causa horror, al final debe tomarse partido por la capacidad de las sociedades para aprehender críticamente de su pasado y aprender de las catástrofes políticas. Si se señala que la impunidad es una catástrofe, no se hace para señalar su carácter azaroso y fortuito, sino para indicar que se trata de un fenómeno cuya magnitud nos puede llevar a pensar que es imposible de domar, de disolver con la mediación de las instituciones democráticas. En este sentido, la impunidad puede situarse históricamente, reconstruirse la cadena de mando en el caso de la autoridad y visibilizarse las afectaciones a la calidad de vida de las víctimas. Y, en esa medida, como producto humano y contingente, no tiene el peso del destino, ni la fatalidad; pero su impronta humana tampoco debe hacer que las personas se acostumbren a coexistir con la impunidad.

Se pierde mucho de manera individual y colectiva al vivir en una sociedad donde la impunidad está naturalizada, donde ocurren todo tipo de violaciones a derechos y actos autoritarios que escapan a la punibilidad. Si se permanece con esta imagen colectiva, entonces sí se habrá cedido al peso de un destino que no era tal y que se acepta acríticamente como necesario y definitivo. Y ceder a la ilusión del destino ineluctable no es otra cosa que resignarse a que se merece la fatalidad, a que no estaba en las personas hacer algo para remontarla. Entonces, el círculo trágico se habrá cerrado: nadie podrá escapar de la impunidad, la justicia será inaccesible, se vería empobrecida radicalmente la calidad de vida individual y colectiva, se habría renunciado a una idea democrática de justicia como guía para la convivencia pacífica y la resolución de conflictos. En definitiva, habría una versión de las personas que ellas no se merecen, muy distante del México con que soñamos ser.

EL COMBATE A LA IMPUNIDAD EN EL MÉXICO QUE SOÑAMOS

Mireille Roccati



El reclamo unánime de los mexicanos hoy en día, es una exigencia de seguridad. Existe gran indignación que permea en la sociedad por el incremento de las desapariciones y homicidios —entre otros delitos— se contabilizan ya cerca de 60 mil muertes violentas, alrededor de 10 mil desaparecidos, ocho mil niños huérfanos y 250 mil desplazados.

La innegable crisis de seguridad, y no solamente por los delitos de secuestro, homicidio y narcotráfico, en que está inmersa la totalidad de México, requiere políticas públicas serias y eficaces, dejar atrás la retórica y la descalificación para formar un frente común, cuyo único fin sea el de alcanzar la seguridad de la población. Se requieren acciones pragmáticas en las que se establezca una estrecha colaboración entre los diferentes ámbitos de gobierno. La obligación más importante del gobierno en sus tres ámbitos, es garantizar la seguridad de los habitantes de México, y para lograrlo los gobiernos deben coordinarse en todas sus estructuras.

Hasta ahora se han ejecutado acciones poco eficaces, tales como acciones policiales reactivas, incremento de penas, acuerdos y reuniones nacionales sobre seguridad, que no han pasado del simple discurso y los índices delictivos se siguen incrementando.

En México, el crecimiento de la delincuencia organizada en las últimas décadas ha estado íntimamente ligado a diversos factores económicos desfavorables, que son agravados por el fenómeno de la corrupción, práctica muy arraigada en las estructuras de poder, en especial de las responsables de la seguridad.

La corrupción ha sido la puerta de entrada para las organizaciones dedicadas al crimen transnacional, ya que les permite impunidad y altos rendimientos a un bajo costo.

Resulta inadmisibles que los mexicanos acepten la cotidianización de la violencia en sus variadas manifestaciones como las supuestas ejecuciones entre narcotraficantes, decapitaciones, descuartizados, “pozoleados”, y otros horrores entre ellos o de policías y soldados a manos de los delincuentes, o quizá lo más grave, las ejecuciones extrajudiciales.

Las corporaciones policiales de todos los ámbitos están infiltradas por criminales y delincuentes organizados (y desorganizados), altamente capacitados para el uso de la violencia y con acceso a información privilegiada sobre la vida de los ciudadanos.

El estado de derecho hoy como nunca está siendo puesto a prueba por el fenómeno del crimen organizado, por la imparable espiral de delitos que cometen los grupos delictivos poderosos.

Las autoridades de procuración de justicia, las policías y el Ejército, deben comprometerse a realizar sus tareas contra el crimen con respeto a la dignidad humana de las personas, esencialmente con el respeto a la vida.

Su misión ineludible es proteger a todos los ciudadanos. Se requiere que los elementos policiales, tengan pleno dominio de sus actos, se encuentren en uso de sus facultades físicas y mentales porque siempre existe la posibilidad de que sea necesario el legítimo uso de la fuerza en contra de quien o quienes cometan alguna infracción, porque es imprescindible la capacidad total de raciocinio para discernir con claridad, el tipo de acciones y estrategias que deberán emplearse ante un problema actual e inminente, que atente contra la sociedad.

El referente obligado son los instrumentos emitidos por la Organización de las Naciones Unidas, denominados: Principios Básicos Sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley y, Código de conducta para los mismos.

La impunidad es la causa de la inseguridad, no es elevando la pena de prisión a perpetuidad, como se va a terminar con la violencia y los crímenes, no, lo que se debe hacer es aplicar la ley en su verdadera dimensión y romper con la cadena de complicidad y corrupción que existe a lo largo del sistema de justicia.

Ya basta de complicidades, de simulación y corrupción, los mexicanos exigen abatir la impunidad y crear una policía confiable; policía eficaz a nivel federal, estatal y municipal.

Es también necesario señalar que la intervención en tareas de seguridad pública del Ejército Nacional —respetable y respetada institución de la República— se ha realizado al margen de la ley incumpliendo el Artículo 129 de la Constitución. El propio instituto armado lo ha reconocido y el General Secretario ha pedido las adecuaciones normativas y reformas legales pertinentes, que están pendientes.

La política del Estado para enfrentar al crimen organizado requiere de cambios urgentes en el modelo policial y en la estrategia. Aprovechando el cambio de administración, se debe relegar a personas que no han entregado resultados como se esperaba de su trayectoria.

La dinámica social y la realidad en que se vive, enfatizan la importancia de analizar cuidadosamente, la relación existente en materia de seguridad pública y justicia, si se tiene el propósito de buscar soluciones prácticas a las demandas sociales en lo concerniente a los aspectos de una seguridad jurídica y de plena realización de la justicia.

Actualmente, con las reformas constitucionales del 2008, se aplica en algunos estados en materia penal el proceso acusatorio, cuyo objetivo prioritario es (en teoría) el de salvaguardar la libertad de la persona, en contra de un ejercicio inmoderado del poder, limitando las facultades de los órganos encargados de iniciar una investigación, de ejercitar una acción persecutoria, instruir un proceso o imponer una condena.

Para alcanzar los objetivos de la seguridad pública es necesario que el estado de derecho democrático, observe principios fundamentales como: el de la supremacía del derecho y de

racionalidad, y otros como el de equidad social, profesionalismo, eficacia y honradez en el desempeño de la función pública.

La política pública del Estado para enfrentar al crimen organizado requiere de cambios urgentes en la estrategia, en el modelo policial y también una depuración de los servidores públicos en todos los niveles.

Se requiere la elaboración de políticas públicas en materia de inteligencia en seguridad, con acciones pragmáticas en las que se establezca una estrecha colaboración entre los diferentes ámbitos de gobierno, que propicie acciones anticipadas y no sólo reactivas.

Se debe combatir eficazmente el lavado de dinero, que la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP se coordine con la Fiscalía Especializada en Investigación de Recursos de Procedencia Ilícita de la PGR.

Reestructurar el sistema de aduanas en las fronteras, puertos y aeropuertos, para evitar el ingreso ilícito de armas, dinero en efectivo y sustancias prohibidas a México.

Perfeccionar el marco jurídico, realizando las modificaciones complementarias a la reciente reforma del sistema de justicia penal, como la revisión de los tipos penales para que contemplen formas nuevas de conductas criminales, otorgar la autonomía a la Procuraduría General de la República para impedir que sea utilizada para fines políticos.

La adecuación del marco jurídico, debe respetar la esfera de protección jurídica de los derechos humanos frente al Estado. Las reformas no deben constituir el andamiaje de un Estado represor, ni de la aplicación del derecho penal del enemigo que violente los derechos humanos de los ciudadanos, como los arraigos para investigar.

Se deben depurar las corporaciones policiales de la Federación, así como las estatales y las municipales para evitar la infiltración de delincuentes, mediante la aplicación, con todo rigor, del sistema de control de confianza a los mandos medios y superiores para poner fin a la cadena de complicidades y corrupción, abatir la impunidad y crear una policía confiable. Esta acción debe complementarse con mecanismos de capacitación e intercambio de información de inteligencia.

Establecer una adecuada y real coordinación de todas las estructuras policiales federales, estatales y municipales, sin distingo de su origen partidista.

Instrumentar mecanismos permanentes de capacitación, supervisión, evaluación y sanción, para asegurar el pleno respeto a los derechos humanos en todas las actuaciones de investigación policial, pericial y ministerial.

En materia de políticas públicas de prevención de adicciones, se debe considerar como un problema de salud pública. Además, se deben generar mejores condiciones económicas de vida para la población en general, con la creación de empleos y espacios educativos para evitar que los jóvenes sean seducidos por los grandes beneficios económicos que dejan estas actividades fraudulentas, u obligados a buscar ingresos de manera ilícita debido a la marginación y el desempleo.

SEGURIDAD NACIONAL Y ESTADO DE DERECHO

Eddie Varón Levy



En México, siempre se han organizado diversos foros, mesas redondas y congresos que han diagnosticado, el que “está mal.”

Sin embargo, aun con todos estos diagnósticos, ópticas y la problemática real que se adolece, hasta el día de hoy, el tema de la seguridad nacional al parecer se encuentra en pañales ya que se toca, o desde una visión de seguridad pública, o bien, del ir improvisando día a día las soluciones reales, así como la paradoja en la que se está.

Por todo lo anterior, se proponen de una forma concreta y directa, las siguientes recomendaciones a efecto de que dentro de las mismas, se realice lo que está mal, partiendo siempre del principio de que no puede esconderse la realidad, ni mucho menos tapar el sol con un dedo, de que la relación más controversial, real, cruda en sus propios términos, así como crítica para el desarrollo del México que todos quieren, es la relación con los Estados Unidos.

Se establecieron los pasos necesarios para que pueda sacarse provecho en forma institucional de la relación más difícil que existe en el contexto internacional, ya que en opinión del autor de este documento, ha quedado claro que no se sabe cómo lidiar, manejar dicha relación o ambas, que obviamente afecta la seguridad, la justicia y los derechos humanos en México.

Tenemos que hacer que respeten los valores y la soberanía nacional de México. Por ello, se ofrecen las siguientes recomendaciones y conclusiones.

Incrementar la cooperación internacional entre México y los Estados Unidos

- Como se ha visto, si México no sólo incrementa, sino institucionaliza la cooperación internacional, esto le reeditarán en su desarrollo económico.
- Obviamente también solidificará su propia seguridad pública y nacional, ya que contará con la información “limpia, transparente” y que beneficiará en contar con recursos económicos a través de varios instrumentos y programas que en este momento ya están asignados y programados.

- México podrá marcar sus límites y marco de acción, a efecto de que la gobernabilidad democrática se institucionalice, más allá de personas o de individuos. Es decir, el diseño, planeación, implementación y resolución en el campo de la cooperación internacional en contra del terrorismo y la delincuencia organizada y, por supuesto, otros delitos paralelos, siempre desde una política de Estado, y no de discrecionalidad subjetiva de personas y organismos, lo cual traerá y derivará en un alto grado de beneficios para México.

Creación de un órgano rector de seguridad

Como ya se ha descrito y analizado, los Estados Unidos están partiendo actualmente de un modelo de centralización o coordinación de estrategias de inteligencia y de seguridad nacional. Por ello, México puede beneficiarse por la creación de un órgano rector, o coordinador de seguridad.

No hay que olvidar que una de las demandas más sentidas de la sociedad, que se ha incrementado durante los últimos años, es el tema de la seguridad; sin embargo, los esfuerzos realizados por parte de las autoridades federales, estatales y municipales no han dado los resultados deseados de controlar los índices delictivos.

En ese aspecto y aun cuando en la Reforma Estructural del Estado se considera una reforma al sistema de seguridad pública y al de justicia penal, no se ha considerado un proyecto que incluya la administración de la información por su parte, aspecto esencial para obtener seguridad.

La información es un aspecto de la mayor relevancia, ya que a través de ella es cómo los grupos en el poder, tanto políticos como económicos, han conseguido obtener beneficios para sus propósitos, sean individuales o colectivos.

En un Estado democrático como México, el uso que se le da a la información ha sido inapropiado, ya que las dependencias responsables del manejo de ésta para la seguridad nacional o procuración de justicia, no deben ser consideradas como patrimonio o legado de este gobierno, como el de turno, ya que idealmente un sistema de seguridad exige continuidad de acción en el tiempo y espacio para proteger los objetivos nacionales de las amenazas internas y externas.

Las instituciones responsables de generar la información de seguridad nacional producen gran cantidad de datos para coadyuvar en la toma de decisiones del más alto nivel. Desafortunadamente, no se cuenta con una dependencia u organismo responsable de conducir institucionalmente la información durante la recolección y concentración, mucho menos quien la valore e interprete, además del uso que se le da, de acuerdo con los intereses particulares o de grupo que se persiguen, suscitando:

- Protagonismo de los titulares en cada nivel por la premisa de ser el primero en informar.

- Duplicidad de esfuerzos.
- Cotos de poder.
- Se carece de comunicación de manera integral. Por ejemplo, la información que genera el sistema penitenciario nacional se integra con perfiles clínico-criminológicos de los internos, siendo utilizada para la administración y protección de los penales, la cual no es compartida con otras instancias que tienen que ver con la seguridad pública por falta de voluntad o por la carencia de medios.
- La sociedad no cree en las áreas responsables de la seguridad.
- No existe coordinación y cooperación entre los diversos organismos, aun cuando interactúen en la atención de algún tema.
- Inconsistencias y contradicciones en los organismos de comunicación social de cada dependencia.
- Acciones carentes de unidad de objetivos, es decir, esfuerzos aislados e independientes.

En la actualidad, hay propuestas para combatir la inseguridad que aqueja a México, lo cual será insuficiente para atender un problema tan complejo, si no se cuentan con medidas integrales para su atención, ya que el Estado tiene la responsabilidad de preservar los objetivos nacionales, manteniéndolos libres de las amenazas, o bien, advertir con anticipación sus efectos.

Esta es una de las razones para afirmar que al darle atención a la inseguridad pública, se está atendiendo una sola amenaza de la seguridad nacional y, por tanto, no se está siendo integral en ningún sentido.

Lo señalado anteriormente permite establecer una hipótesis, en la cual el Estado requiere de un área de inteligencia que de forma integral y en todo el país, centralice, valore, analice, aplique y difunda la información de todos los campos del poder, para la toma de decisiones en todas sus formas.

Actualmente, el Estado no cuenta con un sistema de inteligencia. Lo que se tiene son órganos de inteligencia que trabajan de forma independiente para satisfacer sus necesidades de información, con el fin de cumplir con su trabajo. Cada dependencia del Poder Ejecutivo Federal tiene dentro de su propia estructura, organismos que procesan los datos que son producto de su propia gestión; lo que no representa algo negativo, ya que puede ser la base para integrar un sistema de inteligencia en el Estado; tomando el conocimiento y el cúmulo de información existente.

El fortalecimiento de un estado de derecho no sólo requiere que la función pública sea desempeñada conforme al mandato de la ley, sino que además demanda una actualización constante.

Por lo cual, encontrar nuevas y mejores vías para preservar la seguridad nacional es una tarea que debe abordarse con creatividad, talento e inteligencia, logrando dotar de herramientas plenamente legitimadas al órgano responsable.

Se puede concluir que dentro de las reformas estructurales, no se ha tomado en conside-

ración la estructuración de un sistema integral de inteligencia del Estado, siendo esta la reforma que falta y que, sin lugar a dudas, es de extrema urgencia y necesidad.

La creación de una dependencia u órgano que se encargue de orientar las actividades de inteligencia y transformar al Estado en esta materia tiene que contar con las siguientes características:

- Generar confianza mediante actividades que no respondan al interés de los grupos de poder y no subordinarse a alguna dependencia, sino ser un área u órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio.
- Definir los objetivos de México, producto del interés nacional, a fin de consolidar un concepto de seguridad nacional que oriente una doctrina de inteligencia y apoye la política general de Estado.

La dependencia u órgano tendría como responsabilidades:

- Salvaguardar los objetivos nacionales de las amenazas internas y externas que se determinen.
- Establecer la situación de México y elaborar la prospectiva para la eficaz toma de decisiones.
- Crear las directrices de seguridad nacional.
- Dotarle de estructura para generar productos de inteligencia estratégica para la toma de decisiones.

La estructura tendrá que establecerse de acuerdo con las necesidades de:

- Seguridad pública, la que se dividiría en seguridad urbana y rural, delincuencia organizada, delitos federales y delitos del fuero común.
- Seguridad internacional, que contemple como estratégico a los Estados Unidos y Canadá, y en otro ámbito de importancia a Centroamérica y el Caribe, América del Sur, Unión Europea, Asia y África.
- Seguridad política, la cual se establecería en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal; partidos políticos, organizaciones no gubernamentales y organizaciones civiles de interés para el Estado (asociaciones civiles, sociedades mercantiles).
- Seguridad militar, dividiéndose en aérea, terrestre y marítima.
- El titular del órgano de seguridad deberá formar parte del Consejo de Seguridad Nacional, quien proporcionará la información al secretario técnico del mismo, además de reportarle directamente al Presidente de la República.
- El titular del órgano de seguridad deberá elaborar la directiva de seguridad nacional, a corto, mediano y largo plazo, en la que se advierta de los escenarios estratégicos, así como los riesgos y propuestas de solución.

- Privilegiar la coordinación interinstitucional para contar con información oportuna, para lo cual es conveniente legislar y establecer la obligatoriedad a las dependencias responsables en la materia, de los tres órdenes de gobierno, a través de mecanismos de enlaces sectoriales permanentes, para proporcionar la información necesaria que sirva como insumo al órgano establecido.

Con la estructura que se cuenta actualmente en el gobierno, es factible la nueva creación del órgano rector de seguridad, las necesidades son voluntad política para articular e implementar los mecanismos y medios adecuados para su funcionamiento (coordinación interinstitucional), la participación de la sociedad para darle credibilidad y transparencia, y una legislación adecuada que defina con claridad lo relacionado con el término de seguridad nacional.

El gobierno que encabeza Felipe Calderón ha planteado la necesidad de trabajar para atacar la problemática de inseguridad; sin embargo, no se encuentran claramente establecidas las directrices para combatir este fenómeno social. El momento actual representa la oportunidad histórica para sentar las bases que determinen el derrotero a seguir para establecer los mecanismos que den como resultado la culminación de un órgano rector en materia de seguridad y atender eficazmente la problemática.