

El proyecto nacional

IFIGENIA MARTÍNEZ¹

Los objetivos globales: democracia, participación y desarrollo sustentable

Se ha formado ya un consenso nacional sobre la necesidad de transitar hacia la democracia y promover un crecimiento económico sustentable, generador de empleo y de bienestar social. No obstante, existen diferencias sustantivas en materia de política económica. Quizás la más trascendente sea la relativa al papel del Estado en la economía. La doctrina del neoliberalismo económico sostiene que en un entorno globalizador debe prevalecer el libre juego del mercado, sobre todo en la esfera internacional del comercio, los servicios, los movimientos de capital y los tipos de cambio, y que el papel del Estado debe reducirse al de regulador y vigilante de las actividades económicas. Esa concepción choca con la historia del desarrollo económico ocurrido en México de 1934 a 1982; y en esta contradicción radica el fracaso del neoliberalismo económico del régimen porfirista, que propició el enriquecimiento de los hacendados y la miseria de la población campesina y contribuyó a la rebelión con aspiraciones democráticas de principios de siglo.

Una vez liquidado el régimen de Porfirio Díaz, y consolidado el triunfo de la Revolución de 1910, la historia política y económica del país transcurrió en el marco de dos proyectos radicalmente diferentes:

1. El del nacionalismo revolucionario, consagrado en una base constitucional y un marco jurídico, que evolucionó dentro de un régimen fuertemente presidencialista y un partido hegemónico de Estado. La Constitución de 1917 le otorgó al Estado importantes facultades económicas en materia de reparto agrario, defensa del trabajo, propósito industrializador y protección a la empresa nacional. Se conformó un cuerpo jurídico y un marco institucional que le permitió al gobierno federal establecer un sistema de economía mixta que jugó un papel estratégico en el desarrollo nacional, en muchas ocasiones con más pragmatismo que ideología. La política social, enmarcada en el concepto de universalidad de los derechos humanos de educación, salud y empleo, entre otros, y limitada por la

1. Ex Senadora de la República y Profesora e Investigadora de la Universidad Nacional Autónoma de México.

realidad de un presupuesto fiscal insuficiente, evolucionó sometida a las inclinaciones del presidente en turno.

2. El del neoliberalismo económico, surgido a raíz de la crisis de la deuda externa que estalló en agosto de 1982. El grupo financiero en el poder —proclive al espejismo globalizador del sistema financiero internacional liderado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Departamento del Tesoro de los EUA—, adoptó los dogmas de la economía neoliberal: reducción del Estado y privatización de las empresas y organismos del sector público; apertura rápida e indiscriminada del comercio exterior y desmantelamiento de la protección a la industria nacional; desregulación y extranjerización del sector de intermediación financiera; imposición de una política de contención salarial, que disminuyó el renglón de sueldos y salarios en el reparto del producto social a favor de los ingresos del capital. El abandono del sector agropecuario a las fuerzas del mercado acabó con el objetivo de suficiencia alimentaria y perjudicó, quizás irreversiblemente, a la población rural.

El neoliberalismo económico de los últimos tres sexenios es contrario a la esencia de las luchas sociales del país. Las raíces del proyecto nacional proceden de la cultura tradicional de los pueblos indígenas y de la colonia; enarbolan el concepto de que la propiedad original de las tierras y aguas pertenece a la comunidad o a la corona, y como tal fundamentan el concepto de propiedad comunal o social y de propiedad pública. La Constitución de 1917 establece que la propiedad de las tierras y aguas corresponde originariamente a la nación, y que la propiedad privada debe adoptar las modalidades que dicte el interés público.

Hay suficiente evidencia de que el desempeño del proyecto neoliberal ha sido muy inferior al del nacionalismo revolucionario, en materia de tasa de crecimiento del PIB y del ingreso por habitante, y su inequitativa distribución ha confinado a la política social a medidas de combate a la pobreza, contraviniendo el concepto de universalidad contenido en la Constitución. El proyecto neoliberal no sólo no superó sino que agravó las tres fallas estructurales del proceso de desarrollo: a) el desequilibrio externo, con la consiguiente dependencia del endeudamiento y del ingreso de capitales del exterior para cerrar la brecha de la balanza de pagos; b) la insuficiente recaudación fiscal y los bajos niveles de ahorro interno, que en lugar de aminorar las presiones inflacionarias y devaluatorias ocasionadas por el crecimiento del PIB y el desequilibrio externo, ocasionaron un alza en las tasas internas de interés y alimentaron el círculo perverso de la estanflación-devaluación, y c) la inequitativa distribución del ingreso. (Véanse Gráficas 1, 2, 3, 4 y 5)

En la etapa actual del capitalismo global, México debe completar la reforma del Estado iniciada en el área electoral y reconstruir su sistema de economía mixta, para lo cual existen bases constitucionales y experiencia histórica. La diferencia del nuevo proyecto respecto al desarrollismo anterior, sería la vigencia de una democracia auténtica representativa y participativa, más allá del presidencialismo autoritario, monolítico, centralista y antidemocrático. La diferencia con

el proyecto neoliberal sería utilizar la política económica y el sistema de economía mixta para influir en la lógica del mercado y cumplir los objetivos consensuados en la sociedad, mediante la reestructuración del sistema de planeación democrática y llevando a cabo una reforma fiscal integral.

Fundamentos jurídicos del proyecto nacional

Una vez establecidos los objetivos del proyecto, se necesita revisar el marco legal del régimen político y del sistema económico para fundamentar el proyecto nacional dentro de un Estado de Derecho, y evaluar lo que se debe preservar y lo que hay que reformar.

Régimen Político

Se conserva el federalismo, en tránsito hacia una democracia plural, representativa y participativa. Las principales medidas de la reforma del Estado serían:

1. Acotar el poder del Ejecutivo en cuanto al manejo responsable de la riqueza y los asuntos públicos. Establecer la facultad del Congreso de someter al Presidente a juicio político por incumplimiento de la Constitución y de sus leyes, y no sólo por "traición a la patria y delitos del orden común".

2. Someter el Plan Nacional de Desarrollo a la aprobación del congreso, y crear los mecanismos para su participación en la elaboración y evaluación del mismo. Incorporar a la sociedad, mediante consejos consultivos y grupos de trabajo, en las consultas públicas para auscultar propuestas y evaluar resultados.

3. Volver más eficiente la labor de control, fiscalización y vigilancia de los poderes Legislativo, de la Federación y de las Entidades Federativas con objeto de garantizar el uso racional de los recursos públicos, mediante dos órganos técnicos especializados:

- a) Órgano superior de Auditoría. Fiscaliza el gasto público y realiza auditorías de desempeño de los organismos, empresas e instituciones públicas. Establece un sistema puntual de rendición de cuentas de los recursos públicos, mecanismos de exigibilidad de los actos del poder público, evaluación de los planes de desarrollo y del resultado de los tratados comerciales.

- b) Tribunal de Cuentas. Finca responsabilidades y dicta sanciones.

4. Reformar el Poder Judicial y el proceso de importación y administración de justicia, con objeto de asegurar la vigilancia de los derechos individuales, sociales y colectivos, en especial los de los pueblos y comunidades indígenas.

5. Instrumentar el ejercicio de la soberanía popular mediante el plebiscito, el referéndum y la consulta popular.

6. Reestructurar el sistema de planeación democrática descentralizada y participativa en sus diferentes niveles:

a) El gobierno federal opera con una visión de ordenamiento, coordinación y apoyo con la responsabilidad de vigilar los equilibrios fundamentales de la macroeconomía bajo un enfoque regional del desarrollo, poniendo énfasis en la generación de empleo y el equilibrio externo.

b) Las entidades federativas soberanas actúan bajo el pacto federal, en esquemas de desarrollo regional.

c) Los municipios asumen plenamente sus funciones constitucionales y desempeñan sus atribuciones económicas y de prestación de servicios públicos, en esquemas de desarrollo regional.

7. Fortalecimiento financiero y participación eficaz de los ayuntamientos. Los municipios autónomos (de pueblos y comunidades indígenas) decidirán libremente sobre su forma de gobierno, siempre bajo la división política establecida en la Constitución y el pleno respeto a las garantías individuales y derechos humanos.

Sistema económico y social

El Estado conducirá y llevará adelante el proyecto nacional mediante el ejercicio de las facultades que le confiere la Constitución, en especial los arts. 25, 26, 27 y 28, ajustándolo y promoviendo los cambios que dicte el interés público. Se trata de consolidar el régimen de economía mixta, con la participación de los sectores público privado y social, asignando los recursos productivos en un área de economía social y en otra, mayoritaria, de economía de mercado, pública y privada. La economía pública será rectora y promotora del desarrollo económico y social sobre bases de sustentabilidad, o sea, de una relación con la naturaleza que asegure el porvenir de la presente generación y las futuras.

La economía social abarcará las instituciones para la prestación de los derechos sociales, en especial educación integral, seguridad social, salud y vivienda.

El Estado ejercerá la rectoría y planeación del desarrollo, mediante políticas públicas, en los ámbitos económico y social. En el tenor del Art. 25 se propone la siguiente clasificación:

1) *Áreas estratégicas.* El Estado es cabalmente responsable de su desarrollo con la concurrencia de las instituciones, organismos y empresas públicas, privadas y sociales, de acuerdo con lo estipulado en sus leyes reglamentarias:

a) Sector agropecuario, forestal y pesca. Se trata de propiciar un reordenamiento territorial para establecer adecuadas provisiones de tierras, aguas, bosques y asentamientos humanos, con objeto de asegurar la multifuncionalidad del sector, a saber: garantizar la suficiencia alimentaria como productor de alimentos básicos y materias primas; resguardar la productividad permanente de los recursos naturales que utiliza; asegurar el ingreso y nivel de vida de un segmento de la población que identifica históricamente al país y resguardar su soberanía.

b) Energéticos. El gobierno federal mantiene la propiedad y control sobre el sector, con objeto de garantizar la explotación racional de sus recursos naturales renovables y no renovables, estratégicos para generar energía y contribuir al funcionamiento eficiente y competitivo de la agricultura y la industria.

c) Educación integral, ciencia y tecnología. La preparación de la población es la base de una economía productiva, de una vida plena y una cultura democrática. El cumplimiento cabal del Art. 3, que define nuestra democracia a nivel nacional e internacional, requiere considerar a la investigación científica y al desarrollo tecnológico como parte de una política de Estado.

d) Salud y seguridad social. México ha sido pionero en la aplicación de esquemas de salud pública, medicina y seguridad social, los cuales forman parte de las demandas populares.

2. *Áreas prioritarias.* El Estado fomentará, vigilará y regulará, con empresas privadas, sociales y mixtas, el desarrollo y financiamiento de los siguientes sectores productivos en el mercado:

- a) Industrial.
- b) Transportes y comunicaciones.
- c) Infraestructura y equipamiento urbano. Vivienda de interés social.
- d) Actividades de banca, crédito e intermediación financiera.
- e) Pequeña y mediana empresa y organizaciones sociales productivas (ejidos, cooperativas).
- f) Turismo.

3. *Regulación por órganos públicos y no gubernamentales de las actividades no prioritarias del comercio y los servicios para garantizar la competencia del mercado y la protección al consumidor.*

4. *Objetivos macroeconómicos.* El Secretario de Hacienda y Crédito Público, en consulta con una Oficina Técnica de Planeación de la Presidencia, dará a conocer anual y trimestralmente al Congreso, y anualmente a un Consejo Consultivo Económico y Social, los resultados de la política macroeconómica relativos a:

- a) Crecimiento del PIB y del índice de precios.
- b) Incremento del empleo y de los salarios reales.
- c) Situación de la balanza de pagos, del equilibrio externo y la estabilidad cambiaria.
- d) Situación de las finanzas públicas y el equilibrio fiscal.
- e) Nivel de las tasas de interés.

Política Económica y Social para el desarrollo sustentable, la estabilidad y la equidad social.

La actividad económica nacional quedaría bajo la conducción y rectoría de un Estado democrático, descentralizado, plenamente responsable del desarrollo de

las áreas estratégicas, promotor de las prioridades y regulador de resto de las actividades de mercado.

La política económica y social estará orientada a las empresas y demás agentes económicos, dentro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, de sus programas secto-regionales y de sus proyectos específicos, respetando el principio de subsidiaridad, es decir, la unidad mayor no hará lo que pueda hacer la menor. El gobierno, en sus diferentes niveles, empleará todos los instrumentos de las políticas públicas para conseguir que a los agentes de la producción, en especial empresarios y trabajadores, les convenga esforzarse en favor de los objetivos propuestos.

Política social. El Estado, en sus diferentes niveles y en colaboración con las agrupaciones de trabajo, empresarios y de la sociedad civil organizada, es responsable del desarrollo institucional de los servicios y del patrimonio público del sector social.

La economía de mercado debe operar las modalidades y las garantías de un Estado de Derecho en un entorno de apertura que no lesione la economía nacional, proteja el interés público, estimule el logro de sus objetivos y la modernización del aparato productivo.

La economía social se fundamenta en la ampliación y desarrollo de la base productiva, como la mejor manera de contar con un creciente volumen de recursos para financiar los consumos sociales, elevar la productividad y cultura de la población, reducir las desigualdades y asegurar una equitativa distribución del ingreso.

También forma parte importante del proyecto nacional la estabilidad basada en los equilibrios macroeconómicos fundamentales, que aseguren el balance prioritario del sector externo, y la estabilidad del tipo de cambio, el equilibrio de las variables ahorro-inversión y el resultado de las operaciones fiscales.

El equilibrio global de la economía permitirá disminuir las presiones inflacionarias y devaluatorias, sin deprimir la tasa de desarrollo.

Política económica internacional. Estará vinculada con la reestructuración de la política exterior, que fortalecerá las relaciones con otros países en desarrollo y con el área latinoamericana. En consonancia con el proyecto nacional, pondrá énfasis en la evolución del orden económico sobre la gobernabilidad y democratización de la actual etapa de globalización. El gobierno participará en foros multilaterales y regionales y en la revisión del sistema ONU, buscando privilegiar la multilateralidad e integración latinoamericana. Pugnará por el establecimiento de un órgano de seguridad económica y apoyará la reforma del sistema monetario y financiero internacional, como temas prioritarios de la agenda internacional.