

## ALTERNATIVAS SOCIALES. DOS POLÍTICAS: ENERGÉTICOS Y EDUCACIÓN

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Energéticos e industrialización*; 1. *Política nacional*, 2. *Fundamentos jurídicos*, 3. *Evaluación*. III. *Impacto social*; 1. *Presentación*, 2. *Dinámica social que se genera*, 3. *El derecho ante la dinámica social*. IV. *Educación*; 1. *Objetivos de la educación*, 2. *Educación para el cambio*, 3. *Política educativa nacional*, 4. *Energéticos y educación*. V. *Consideraciones finales*.

### I. INTRODUCCIÓN

A partir de 1976, México vive un proceso de cambios sociales generado, entre otras cosas, por una serie de decisiones políticas que han transformado la economía nacional, a pesar de las múltiples declaraciones en contra, hasta convertirnos en un país petrolero. Para fundamentar esta afirmación basta recurrir a los sucesos más recientes que ocuparon las primeras planas de los diarios de México, referidos a los precios de este energético; fenómeno observado en todos los países productores y exportadores de petróleo, por la saturación de éste en el mercado y por una presión que los grandes compradores han hecho para doblegar a las naciones productoras.

En México fueron muchos los efectos. La baja de los precios desencadenó una serie de reacciones que aún no son del todo definibles. Frente a la reducción de los ingresos de esta fuente, la contracción obligada del gasto público ha generado nuevamente desconfianza hacia la capacidad del Estado para resolver los problemas que plantea el desarrollo. Si en realidad México no pretendiera ser país petrolero, tendría otras fuentes a las cuales recurrir para equilibrar la balanza, y la crisis no hubiera sido tan "sonada".

De la respuesta gubernamental a estos sucesos y de las decisiones que se han tomado desde 1976 en este ramo, desprendemos que actualmente existe, por lo menos, la intención de explotar este recurso, así como los demás energéticos, de una manera racional sujeta a lineamientos programáticos a largo plazo que no sufran serias variables a consecuencia de las situaciones que se presenten en el mercado internacional; todo

ello con un claro objetivo: lograr el desarrollo integral a través de un apoyo claro y decidido a la industrialización.

Éste es un proceso que no se puede frenar. En efecto, históricamente toda sociedad rural tiende a transformarse, por las necesidades propias que en ella se generan, en una sociedad urbana e industrializada. Proceso que conlleva una serie de impactos que pueden llegar a romper el equilibrio si la sociedad no ha sido preparada para esta transformación.

Nuestra preocupación jurídica se ubica en este punto. La alternativa que se presenta ante la evolución, o el cambio social, está en preparar a los individuos que la integran para que un desarrollo que puede ser ficticio se convierta en realidad; para que estén preparados y sean aptos para recibir el impacto de ese desarrollo sin que se ponga en peligro el equilibrio social.

## II. ENERGÉTICOS E INDUSTRIALIZACIÓN

### 1. *Política nacional*

A partir de la Segunda Guerra Mundial, y específicamente a partir de la segunda mitad de la década de los años 50, el sector industrial ha sido el elemento alrededor del cual ha girado el crecimiento económico del país y, por lo tanto, es el basamento sobre el que descansan las políticas que buscan el desarrollo nacional,<sup>1</sup> reforzándose así un proceso de industrialización que ha recibido estímulos constantes por parte del Estado mexicano. Estímulos que Leopoldo Solís clasifica en tres diversas políticas: de asignación de recursos, impositiva y comercial.

A lo largo de este periodo se nota claramente un esfuerzo protector y paternalista del Estado hacia el sector industrial, que llevó a la creación de un aparato industrial diversificado y de amplias proporciones que atrajo la atención y el interés de inversionistas, especialmente extranjeros. Pero, según Carlos Tello,<sup>2</sup> estos resultados se lograron a costa del bienestar de las mayorías y de las actividades básicas que hubieran dado mayor solidez a la economía, en virtud de que arrojó un excedente social de tal magnitud que provocó una crisis económica aguda.

El modelo de desarrollo establecido desde entonces (1940) se caracterizó por estar apoyado en el mercado interno y la producción se

<sup>1</sup> Al respecto se recomienda la lectura de la obra de Leopoldo Solís, "La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas", publicada por Siglo XXI Editores.

<sup>2</sup> Tello, Carlos, "La política económica en México 1970-76", cuarta edición, México, Siglo XXI Editores, 1980.

orientó a la sustitución de importaciones de bienes de consumo. Actualmente, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-82 (PNDI), después de apuntar las deficiencias de ese modelo, señala cinco acciones en el sector industrial, necesarias para garantizar un mínimo de bienestar a la población:

- 1) Reorientar la producción hacia bienes de consumo básico; 2) Desarrollar normas de alta productividad capaces de exportar y sustituir importaciones de manera eficiente; 3) Integrar la mejor estructura industrial para aprovechar en mayor medida los recursos naturales del país y para desarrollar ramas como las productoras de maquinaria y equipo; 4) Desconcentrar territorialmente la actividad económica, y 5) Equilibrar las estructuras de mercado, atacando las tendencias a la concentración oligopólica en las industrias más dinámicas y articulando a la gran empresa con la mediana.

Estas acciones fueron retomadas en el Plan Global de Desarrollo 1980-82 (PGD) y han dado como resultado un esforzamiento gubernamental a este sector, traducido en múltiples instrumentos jurídicos de fomento.

En este nuevo impulso al sector industrial, tanto el PNDI como el PGD dan especial importancia a los energéticos, de tal forma que esta industria es actualmente uno de los pilares en que descansa la política económica que el Estado ha adoptado para el desarrollo nacional en virtud de que la abundancia de las fuentes de energía, dado los recursos naturales con que cuenta el país, lo coloca en una situación privilegiada, tomando en cuenta la dificultad que existe en otros países para el abastecimiento de petróleo.

La ventaja de nuestro país estriba en que la autosuficiencia energética se refleja en los costos de producción y transporte cuyo nivel está por abajo de los niveles internacionales, lo que permite un ahorro. Este hecho, aunado a los precios de los productos petroleros que, en lo interno, no han sufrido alzas considerables, manifiesta claramente un subsidio a la industria nacional.

Por otro lado, esta industria ha permitido, a partir de 1976, que México se presente en el mercado internacional con un buen elemento de negociación; lo que además evitó un desequilibrio mayor en la balanza de pagos ocasionado por el crecimiento en la importación de alimentos.

En este contexto, la política de energéticos plasmada tanto en el PGD como en el Programa Nacional de Energía (PNE), es una decisión gubernamental que proyecta a corto, a mediano y a largo plazo el apoyo de la industria de los energéticos al sector industrial y en general al crecimiento económico y finalmente al desarrollo integral de la nación.

El PGD especifica que los objetivos de su política de energéticos son en lo interno, el restablecimiento de la dinámica del desarrollo y el basamento para una nueva estrategia social y económica en la que se comprenda no sólo el pleno empleo, sino también mejores niveles en la educación, la alimentación, la salud y la vivienda; y en lo externo, proponer un nuevo orden internacional a través de la adopción del Plan Mundial de Energéticos (PME) el cual pretende, entre otros objetivos, garantizar la soberanía plena y permanente de los pueblos sobre sus recursos naturales.<sup>3</sup>

Para lograr sus objetivos se propone apoyar las acciones de los demás sectores de la economía; obtener mayores grados de libertad para las políticas económica y social, mediante el logro de las metas de producción; permitir un mayor equilibrio en el desarrollo de los sectores de la economía y las regiones del país, a través del uso de los excedentes financieros; impulsar la fabricación de bienes de capital de uso general, garantizando una demanda de los mismos que estimule una fabricación eficiente; diversificar el comercio exterior de tal manera que coadyuve a la exportación de otros bienes; permitir el acceso más amplio a la tecnología y al financiamiento de la misma; fortalecer la capacidad de exportación de la industria mexicana; coordinar esta política con las establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) y el PNDI a fin de regular el impacto regional, reducir los costos sociales asociados a la explotación petrolera y proteger el ambiente, diseñar una política de explotación nacional precisando el potencial de los recursos energéticos a fin de diversificar las fuentes actuales de energía; fortalecer la infraestructura científica y técnica mexicana para lograr un desarrollo eficiente del potencial energético del país; y, finalmente, la adopción del PME que permita ganar tiempo en el desarrollo de fuentes alternativas de energía y resolver, en forma integral, el problema de los energéticos.

El PNE da un contenido más preciso a las directrices del PGD y PNDI en materia de energía, aclarando la importancia que adquiere el aspecto temporal en este instrumento de planificación en virtud de los periodos de "maduración" de las inversiones, el desarrollo más lento que en otros sectores, la incorporación de nuevas tecnologías y el tipo de demanda.

Para fijar sus objetivos, el PNE parte de la premisa de que la expansión económica que se requiere para satisfacer la demanda creciente de empleos implica un consumo cada vez mayor de energía, misma que

<sup>3</sup> La propuesta de este Plan Mundial de Energía fue hecha por el presidente López Portillo ante la Asamblea General de las Naciones Unidas.

en la actualidad es cubierta, casi en forma exclusiva, por los hidrocarburos, y hace hincapié en la importancia de determinar el periodo en que se puede mantener la autosuficiencia energética, ya sea por agotamiento de los recursos o porque la demanda interna sobrepasa a la producción.

## 2. *Fundamentos jurídicos*

El sector industrial ha tenido un crecimiento que ha opacado a otros sectores, dicen los economistas; en ese crecimiento ubican claramente la importancia del papel jugado por los hidrocarburos y demás energéticos, pero son raras las ocasiones en que se hace referencia explícita al rol del Estado y del derecho en ese desarrollo.

Es posible afirmar que sin la intervención estatal directa y la instrumentación jurídica de una serie de mecanismos para motivar la inversión privada no hubiera sido posible el continuo incremento de las actividades industriales en nuestro país.

Tradicionalmente se ha reconocido como función propia del Estado la organización económica de la sociedad que lo integra. En este contexto debemos empezar por buscar el fundamento constitucional de la facultad que tiene el gobierno mexicano para establecer las políticas señaladas en el apartado anterior, partiendo de la base de que éste sólo puede obrar legítimamente bajo el principio de la legalidad.

Revisando uno a uno los preceptos constitucionales no se encuentra uno que expresamente se refiera a la facultad de dictar políticas de orden económico.<sup>4</sup> El artículo 27 otorga a la nación el derecho de imponer las modalidades que dicte el interés público a la propiedad privada, así como el derecho de regular el aprovechamiento de los elementos naturales para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Esto nos da idea de administración y para ello se requiere dictar lineamientos, objetivos, planes, programas; en una palabra, dictar políticas.

El artículo 28 no sólo prohíbe la existencia de monopolios y estancos, sino que establece una serie de principios que requieren, también, del establecimiento de políticas de autorización para los casos que el propio artículo establece.

<sup>4</sup> En el sexenio lopezportillista se ha abierto una discusión técnico-jurídica en virtud de que la Constitución no faculta expresamente al Ejecutivo, como una de las divisiones del poder del Estado, para dictar políticas en materia económica a través de la planificación. En esta misma discusión podemos ubicar, como un aporte, estas reflexiones, pensando en la posibilidad de que en un futuro se realice una reforma constitucional a efectos de incluir esta facultad expresamente.

El artículo 73 en su fracción X faculta al Congreso de la Unión para legislar en toda la república sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos de apuestas y sorteos, instituciones de crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Único y para expedir las leyes reglamentarias del artículo 123; y en sus fracciones VII y XXIX para establecer contribuciones; la primera para cubrir el presupuesto y la segunda en determinados rubros.

El artículo 131 establece que el Ejecutivo Federal tiene facultad para aumentar, disminuir e, inclusive, suprimir las tarifas de importación y exportación; para restringir y prohibir importaciones, exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando se estime conveniente para "regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país". Indudablemente podemos fundamentar en esta expresión la facultad del gobierno federal para regular la economía nacional, estableciendo las políticas que sean necesarias y los mecanismos e instrumentos jurídicos necesarios para su aplicación,<sup>5</sup> aunque se refiere al comercio exterior, porque en última instancia su aplicación necesariamente debe ser en el territorio nacional.

Esos mecanismos jurídicos se pueden clasificar en diferentes regímenes como son:

El de la política comercial. Aspecto muy importante, pues a través de él el Estado ha protegido a los productores nacionales de la competencia externa; es un instrumento usado en menor medida, pero aún importante.

El régimen de la política fiscal. En el que podemos clasificar la Ley de industrias nuevas y necesarias (1955) que prácticamente ha dejado de ser derecho positivo desde la aparición del Decreto de descentralización industrial (1972), pero que ha sido señalada como el instrumento jurídico de fomento industrial más importante a partir de su promulgación en 1955. Actualmente, y para lograr la ejecución del PNDI, dentro de este régimen se ubica el Decreto que establece los estímulos fiscales para el fomento del empleo y la inversión en las actividades industriales (D.O. 6-marzo-1979) mediante la expedición de Certificados de Promoción Fiscal (CEPROFIS), el Decreto para el fomento industrial de las franjas fronterizas y zonas libres del país (D.O. 20 de octubre de 1978), el Decreto que dispone se devuelvan a los

<sup>5</sup> Es claro que la discusión puede continuar haciendo una reflexión sobre el empleo de los conceptos dirigir (encaminar hacia cierto punto) y regular (ajustar), término empleado por nuestra Constitución. O sobre el contexto general del propio artículo que, en opinión de doctos en la materia, se refiere especialmente al comercio exterior.

exportadores de productos industriales de manufactura nacional los impuestos indirectos y el general de importación (D.O. 1º de abril de 1977), el Acuerdo que establece los estímulos fiscales de transición para consolidar las actividades industriales de ordenamiento y regulación (D.O. 7 de agosto de 1979), y el Acuerdo que dispone se devuelvan a los exportadores de tecnología y servicios mexicanos los impuestos que causen sus actividades (D.O. 15 de octubre de 1973), entre otros.

El régimen de la política financiera en el que se destacan la creación de diversos fondos de fomento como el Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX), además de los mecanismos de orientación selectiva del crédito en el financiamiento bancario de empresas industriales.

El régimen de la política administrativa o de intervención, en el que destacamos la Ley orgánica de la administración pública federal (D.O. 29 de diciembre de 1976), la cual en su artículo 26 prevé la existencia de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) y de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (SEPAFIN), ambas con funciones especificadas respectivamente por los artículos 32 y 33, para actuar como órganos reguladores de la política económica del país; y la Ley de atribuciones del ejecutivo federal en materia económica (D.O. 30 de diciembre de 1950).

Además de estos instrumentos del derecho nos permitimos hacer referencia específica al régimen jurídico de los energéticos por tratarse no sólo de un subsector industrial, sino, como ya habíamos apuntado, de uno de los pilares en que descansa la política económica del Estado mexicano.

A partir del artículo 27 constitucional, actualmente tenemos en vigor en materia de hidrocarburos: la Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo (D.O. 29 de noviembre de 1958), su reglamento (D.O. 25 de agosto de 1959) y el reglamento en materia petroquímica (D.O. 9 de febrero de 1971); la Ley orgánica de Petróleos Mexicanos (D.O. 6 de febrero de 1971) y su reglamento (D.O. 10 de agosto de 1972); el Reglamento de trabajos petroleros (D.O. 24 de febrero de 1974); el Reglamento de la distribución de gas (D.O. 29 de marzo de 1960) y el Decreto que crea el Instituto Mexicano del Petróleo como organismo descentralizado de interés público (D.O. 26 de agosto de 1965).

En materia de energía nuclear: la Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia nuclear (D.O. 26 de enero de 1979); la Ley que declara reservas minerales nacionales los yacimientos de uranio, torio y las demás sustancias de las cuales se obtengan isótopos hendibles que puedan producir energía nuclear (D.O. 26 de enero de 1950) y su

reglamento (D.O. 17 de enero de 1952); y la Ley de responsabilidad civil por daños nucleares (D.O. 31 de diciembre de 1974).

En materia del carbón: la Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia minera (D.O. 22 de diciembre de 1975) y su reglamento (D. O. 29 de noviembre de 1976); la Ley de impuestos y fomento a la minería (D.O. 30 de diciembre de 1977), la Ley orgánica del Instituto Nacional para la Investigación de Recursos Minerales (D. O. 9 de enero de 1950); y el Reglamento de seguridad de los trabajadores de las minas (D.O. 13 de marzo de 1967).

En materia de energía eléctrica: la Ley del servicio público de energía eléctrica (D.O. 22 de diciembre de 1975); la Ley del impuesto sobre producción e introducción de energía eléctrica (D.O. 31 de diciembre de 1976); el reglamento de la Ley de industria eléctrica (D.O. 4 de octubre de 1945): Decreto que crea la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas (D.O. 6 de enero de 1949); y el Acuerdo que ordena la inmediata organización de la Comisión Federal de Electricidad (D.O. 2 de marzo de 1937).

Por lo que se refiere a la energía hidráulica es necesario tener presentes: la Ley federal de aguas (D.O. 11 de enero de 1972) y el Reglamento de la ley de aguas de propiedad nacional (D.O. 21 de abril de 1936), aplicable hasta la promulgación del Reglamento de la ley federal de aguas en todo lo que no la contravenga.

En general se cuenta también con la Ley que crea el Consejo de Recursos Naturales no Renovables (D.O. 31 de diciembre de 1955) y los acuerdos que crean la Comisión de Energéticos (D.O. 27 de febrero de 1973) y establecen las bases y zonas geográficas para la elaboración y ejecución por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal, del Programa de dotación de infraestructura de apoyo a los energéticos (D.O. 30 de octubre de 1979).

En el ámbito internacional, México suscribió el Convenio que establece la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), firmado en Lima, Perú, el 2 de noviembre de 1973 y promulgado en el *Diario Oficial* del 17 de junio de 1975.

A fin de complementar el marco en el que se debe encontrar fundamentada toda decisión política del sector industrial y de los energéticos, faltaría hacer referencia al régimen de protección ambiental. En él se tiene: el Código sanitario de los Estados Unidos Mexicanos (D.O. 13 de marzo de 1973), la Ley federal para prevenir y controlar la contaminación ambiental (D.O. 23 de marzo de 1971), la Ley de conservación de suelo y agua (D.O. 6 de julio de 1946), el Reglamento para la prevención y control de la contaminación atmosférica originada por la emisión de humos y polvos (D.O. 17 de septiembre de 1971), el

Reglamento para la prevención y control de la contaminación de aguas (D.O. 29 de marzo de 1973), el Reglamento para la prevención y control de la contaminación ambiental originada por la emisión de ruidos (D.O. 2 de enero de 1976), el Reglamento para prevenir y controlar la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias (D.O. 23 de enero de 1979), el Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental (D.O. 25 de agosto de 1978), el Reglamento interior de la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental (D.O. 10 de marzo de 1979) y el Acuerdo por el que se aprueba el programa coordinado para mejorar la calidad del aire en el Valle de México, formulado por la Comisión Intersecretarial de Saneamiento (D.O. 7 de diciembre de 1979).

### 3. Evaluación

Si se considera que la producción industrial bruta total (medida en niveles de pesos al valor real de 1950) ha ascendido de 2 905 967 en 1980 a 99 361 127 en 1975<sup>6</sup> —cifra que tiende a aumentar—, podemos afirmar que la política seguida por el Estado mexicano ha sido efectiva en términos generales; que los diferentes estímulos por el gobierno han logrado sus objetivos y, si a estas cifras les añadimos el incremento de los precios de los energéticos, que no han sido mucho en lo interno, podemos sostener que el sector de los energéticos ha sido un apoyo fundamental para la industria mexicana.

Aun se puede ir más lejos, en virtud de que puede afirmarse que los energéticos no sólo han sido un apoyo para la industrialización sino que han sido el factor que evitó un desequilibrio exterior mucho mayor del que se padece por el crecimiento de la importación de alimentos.

Afirmación que se fundamenta en las cifras<sup>7</sup> que se tienen de las tasas de crecimiento de las exportaciones:

<i>Totales</i>	<i>Productos no petroleros</i>	<i>Petróleo y derivados</i>
32.4%	22.5%	84.2%
40.3%	30.5%	74.2%
45.9%	18.7%	116.5%

Además, las cifras<sup>8</sup> revelan que los hidrocarburos, en especial, han contribuido en los últimos cinco años a que se elevara el producto in-

<sup>6</sup> Censos Industriales.

<sup>7</sup> *Análisis Mensual*, México, Centro de Información y Estudios Nacionales, número 6, septiembre de 1980.

<sup>8</sup> *Idem*.

terno bruto por habitante y, en cuanto al producto interno bruto nacional concurre con un 7.4%, porcentaje mucho mayor que otras actividades como la ganadería que sólo alcanzó el 3.5%.

Así pues, el petróleo se ha convertido en el eje central de la política económica nacional, aportando beneficios indudables, pero generando, igualmente, serios desequilibrios, fenómeno que podemos observar en las regiones que han padecido el incremento de la industria petrolera.

## I. IMPACTO SOCIAL

### 1. *Presentación*

Toda transformación de un modelo social conlleva riesgos que pueden llegar a romper la estabilidad nacional. Por ello la industrialización de un país tradicionalmente agrícola como México debe realizarse con base en un sistema planificado que coordine los avances en todos los aspectos socioeconómicos, es decir, que busque un desarrollo integral.

En México desgraciadamente no ha sido así. Las decisiones políticas para industrializar al país se han desarrollado dentro de diferentes esquemas (algunas ocasiones contraccionistas, otras expansionistas, unas veces con crecimiento hacia afuera, otras con crecimiento hacia adentro).

Igual trato ha tenido la industria petrolera. Ambas situaciones, la industrialización y la "petrolarización", provocaron un cambio brusco en la sociedad que podemos calificar de gravoso y en algunas regiones de catastrófico, especialmente a partir de 1976.

La industrialización, a pesar de producirse por una necesidad del hombre, puede tener un costo social muy alto. La industria petrolera, en especial, ha tenido como constante histórica un impacto social con efectos regionales muy negativos como son el crecimiento desmedido de la población, inflación incontrolable y la devastación ecológica. Efectos que provocan violentas transformaciones en la estructura productiva, las relaciones sociales, los patrones de dominación política y en las tradiciones culturales de la población que pueden a su vez ser causa de conflictos bélicos.

### 2. *Dinámica social que se genera*

El dinamismo social se inicia necesariamente con el crecimiento de la sociedad y la consiguiente escasez de satisfactores para sus necesidades más apremiantes.

Así se explica de una manera sencilla la migración de fuertes contingentes del sector rural a los grandes centros urbanos en busca de

mejores oportunidades para obtener esos satisfactores, lo que implica ya un primer movimiento lateral: transformación de un integrante de una sociedad rural a integrante de una sociedad urbana.

Esta transformación representa, en sí, una serie de conflictos tanto del individuo como del núcleo social que lo absorbe provocados, en su mayoría, por la diferencia de culturas. Este término es muy amplio y se presta a confusiones, de ello estamos conscientes; sin embargo, nos parece el término más adecuado para expresar la idea de una forma de vida, en la que van incluidos los conceptos de educación, valores, formas de comunicación y costumbres, entre otras cosas.

Es muy claro que un individuo que proviene de una sociedad rural tiene una cultura diferente a la que posee un individuo integrado a una sociedad urbana. Este es un fenómeno que todos hemos vivido en mayor o menor intensidad en nuestras relaciones sociales. Lo que no queda muy claro es el tipo de conflictos que esa diferencia trae consigo. Hablando concretamente de una familia de campesinos que se trasladan a un centro urbano en busca de mejores oportunidades podemos perfilar sus relaciones, con un margen muy pequeño de error, que se puede deber a un carácter muy especial, a partir de un sentimiento de inferioridad que éstos traen en sí, sentimiento que, aunado al factor económico, propicia una desigualdad palpable en el intercambio que éstos tengan con individuos del centro urbano al que llegaron. Estos intercambios no sólo son de compraventa de artículos básicos que, en el peor de los casos, es menos gravoso en relación a otros como el trabajo, la vivienda, la educación, los servicios médicos, etcétera. Es decir, este tipo de individuos normalmente son empleados, si es que en realidad pueden conseguir un trabajo, en las peores condiciones de salarios y seguridad. Los especialistas en la materia afirman que difícilmente se les puede considerar como empleados a estos trabajadores, aplicándoles el término de "subempleados" para definir claramente las condiciones de su trabajo. Además, dados sus escasos ingresos y el déficit de viviendas, se condenan a acrecentar el cinturón de miseria que rodea normalmente a los centros urbanos, hacinándose en cuartuchos que carecen de todos los servicios. Por su propia forma de vida y por el lugar en donde se ubican, sus hijos tienen pocas —si no nulas— posibilidades de asistir a la escuela y completar la educación primaria (esto sin contar el problema que representa para el Estado satisfacer la demanda de escuelas de la población en edad escolar). Por estas mismas razones, las condiciones de higiene y alimentación en las que viven son las más propicias para provocar enfermedades de todo tipo, generando una demanda de servicios médicos que no es satisfecha por varios motivos, entre los que está, obviamente, su propia ignorancia.

Pero ahí no paran las cargas que implica para la sociedad mexicana esta migración. El traslado de esta familia a la ciudad implica, necesariamente, un abandono de sus actividades agrícolas con la natural disminución de la productividad en este sector. Ahora bien, si tomamos en consideración que no es una familia sino varios cientos de ellas las que cada mes dejan el sector rural, podemos alcanzar a comprender la magnitud del problema.

Algunos especialistas señalan como factor de estos movimientos migratorios una deficiente política agropecuaria y el impulso desmedido al sector industrial. Dentro del aspecto de la política agropecuaria señalan como detonante al movimiento conocido como la "revolución verde", es decir, el proceso de crecimiento del sector agroindustrial a corto plazo en el que no tuvieron cabida los campesinos mexicanos.

Por otro lado, el impulso al sector industrial y las facilidades tributarias con que se le fomentó, no sólo atrajo a la población campesina propiciando la escasez de mano de obra en el agro, sino que también atrajo a los capitalistas que prefirieron invertir su dinero en empresas industriales que representan un riesgo a la inversión en el sector primario.

Hablando específicamente de la industria del petróleo podemos retomar las declaraciones de Leandro Rovirosa como una pequeña muestra del impacto que esta industria tiene en la sociedad. Él afirmó<sup>9</sup> que no se puede describir como modernización lo que ha sucedido en Tabasco, ya que, si bien es cierto que las inversiones de Petróleos Mexicanos representan el 92% de la inversión total federal en esa entidad, las consecuencias de ello en una sociedad agrícola con una estructura urbana pueblerina y una industria rudimentaria se traducen en un crecimiento demográfico demasiado rápido que no puede ser absorbido por la economía; en una inflación desmedida; en cambios en los hábitos de comercio; en déficit en materia de educación, vivienda, empleo y servicios públicos.

La industrialización no sólo genera este tipo de dinamismo social, al que hemos denominado lateral. También propicia movimientos verticales. Desgraciadamente no son de ascenso sino de descenso, medidos, sobre todo, por la disminución del poder adquisitivo de la población.

Así pues, no sólo tenemos una sociedad en proceso de transformación que se traduce en la disminución de la llamada clase media y el aumento del proletariado, sino también una concentración de la población en los grandes centros industriales que propicia que sean más los individuos que se relacionan entre sí, y si aceptamos que estas vincula-

<sup>9</sup> *Uno Más Uno*, 8 marzo 1979, "Declaraciones del gobernador de Tabasco".

ciones son las que mueven el engranaje social, comprenderemos que mientras más sean los individuos que interaccionan, más rápido será el movimiento

La alternativa se presenta en el tipo de movimiento y su dirección. Como ya vimos hasta aquí, existen movimientos antagónicos, productores de tensiones sociales. Pero pueden darse también movimientos armónicos, solidarios en acciones y aspiraciones.

Se puede perfectamente organizar el sector industrial, y en especial los excedentes del petróleo, encauzándolo en dirección a una sociedad más justa.

## 2. *El derecho ante la dinámica social*

Para poder definir el papel del derecho ante los movimientos y cambios sociales es menester aclarar primero que es un producto de las relaciones sociales; es un conjunto sistemático y racional de normas sociales que guían la conducta de los hombres; está condicionado por las circunstancias históricas que rodean al legislador; es un mecanismo social que supone juicios de valor utilizado para organizar y coordinar las acciones de los individuos para lograr los fines sociales; es promulgado por el Estado, cuerpo social coordinador de las relaciones sociales, como una actualización, formulación e institucionalización del pensamiento y la voluntad de la comunidad que le da vida.

También es necesario aclarar que, como señala Jorge Witker,<sup>10</sup> el actor principal del cambio social es la sociedad misma, recayendo la responsabilidad de su rumbo y consecuencias en cada uno de los individuos que la integran, pues no es posible separar a éstos de aquélla. En este proceso el derecho solamente integra cuerpos normativos ágiles y eficientes que remuevan los obstáculos que el desarrollo encuentra a su paso, sobre todo aquéllos de índole axiológica y mental; para ello debe estar adaptado a las concesiones económicas y a la realidad sociopolítica concreta, permitiendo un intercambio justo en las relaciones individuales y a la vez haciendo imperativa la solidaridad social.

Sin embargo, al ser el derecho un producto social, en ocasiones no puede cumplir con su cometido por la existencia de los grupos de poder y por viejas costumbres, en donde encontramos el verdadero obstáculo para el cambio, y no en las normas jurídicas en sí.

La legislación mexicana, a partir de la Constitución de 1917, es un programa de elevados principios de solidaridad social; el legislador na-

<sup>10</sup> Witker, Jorge, "Derecho, desarrollo y formación jurídica", *Anuario Jurídico*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, número 2, 1975, pp. 295 a 330.

cional se ha preocupado por promover el cambio, por buscar una forma de vida más justa para todos, por alcanzar la soberanía real, no sólo formal; sin embargo, el cambio programado no se ha dado porque no hay decisión política ni ley, por justa que sea, que lo pueda lograr sin la voluntad social de cumplir sus preceptos y sin un aparato administrativo eficaz.

#### IV. EDUCACIÓN

##### 1. *Objetivos de la educación*

Hasta aquí ha quedado establecida la alternativa que se presenta a la sociedad frente al aprovechamiento racional de sus recursos energéticos, pero no hemos podido encontrar una premisa a prueba de fuego frente a los problemas que representa la industrialización rápida a través de la explotación de los recursos energéticos, ni a través del Estado como ente eficaz para señalar la ruta social, ni a través del derecho como instrumento con fuerza coactiva para el logro de las metas fijadas, porque falta conciencia, solidaridad y cooperación sociales. A través de las reflexiones hasta aquí señaladas, sólo podemos llegar a la conclusión de que la solución a los problemas que impone el desarrollo, y en especial aquellos derivados de la explotación del petróleo, está a través de los propios individuos que deben recibir el impacto ocasionado.

La pregunta obligada es ¿cómo?, y la respuesta: mediante una educación que los adapte al cambio social, una educación que venza las cadenas de la dependencia y el subdesarrollo, en una palabra, una educación socializante.

Este tipo de educación persigue, como objetivos:

- a) La socialización de niños y adolescentes con el propósito de integrarlos a sus ambientes sociales;
- b) La elevación del nivel cultural de la población en general, y
- c) La preparación para formas cada vez más perfeccionadas de participación en las actividades de producción.

Es pues la educación el instrumento que puede ayudar a la sociedad a tomar conciencia de sus propios problemas, a formar individuos comprometidos con su propia realización y la de la colectividad; en resumen, la educación puede contribuir a la transformación y humanización de la sociedad.

##### 2. *Educación para el cambio*

Si, como se ha podido constatar, aceptamos que los problemas económicos y educativos están íntimamente relacionados entre sí, podemos

sostener que a través de dos aspectos de esta última se encuentra la mejor solución a aquéllos. Éstos son los contenidos educativos y su orientación.

Con los contenidos estamos refiriéndonos a los planes y programas educativos tanto formales como no formales; y con la orientación, tanto al encauzamiento de la población en un sentido, como al acto de fijar el rumbo socioeconómico. Este último necesariamente incide en el primero.

Obviamente no es una tarea sencilla fijar una política educativa para el desarrollo, sobre todo porque no existe un marco de referencia unívoco. Es decir, la primera tarea consiste en señalar un rumbo que no sea afectado por las decisiones de cada sexenio, a fin de prever, con la debida antelación, el tipo de individuos que necesita nuestra sociedad y los recursos que éstos necesitan para hacer frente a los posibles impactos negativos que se presentan en la industrialización.

Desde el punto de vista interno la educación debe ser dinámica, con un efecto multiplicador y socializante, que prepare grupos que actúan como agentes conscientes y críticos de todo el proceso que requiere el cambio social. En este contexto los programas y planes educativos son el instrumento tanto de formación como de organización de la sociedad en su acción transformadora.

Sin embargo, no podemos perder de vista que problemas como el desempleo, la explosión demográfica, los alimentos y todos aquellos ocasionados por la incapacidad de la propia sociedad para absorber el impacto de la industrialización y de los trabajos de los energéticos, deben resolverse en una acción conjunta, regional, nacional e internacional, y todo ello requiere, como ya apuntamos, de una planeación a muy largo plazo.

### 3. *Política educativa nacional*

Desde 1917, en México, se considera a la educación como un instrumento socializante y no como un mero factor de transmisión de conocimientos. Esta ideología se ve plasmada en el artículo tercero constitucional, según el cual la educación impartida por el Estado debe desarrollar armónicamente las facultades del ser humano, fomentando, en él, simultáneamente, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia. Para ello, continúa especificando este precepto, deberá tener las siguientes características:

a) Estará basada en los adelantos científicos; b) será ajena a cualquier doctrina religiosa; c) será democrática, concepto entendido como una forma de vida que pugne por el constante mejoramiento económico,

social y cultural del pueblo; *d*) será nacionalista, es decir, buscará la comprensión de los problemas nacionales, el aprovechamiento de los recursos del país, la independencia política y económica y al acrecentamiento de la cultura nacional, y *e*) contribuirá a la mejor convivencia humana.

Estos criterios fueron retomados por la Ley federal de educación (D.O. 29 de noviembre de 1953), ordenamiento que la define como

... medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social.

Bajo estos principios, criterios y objetivos legislativos, el Plan global de desarrollo introdujo su política educativa, considerando que las metas constitucionales deben ampliarse y profundizarse de acuerdo a las necesidades presentes y futuras de la nación.

#### 4. *Energéticos y educación*

No pretendemos negar la necesidad de que nuestro país alcance el desarrollo vía industrialización, dentro del modelo de economía mixta; ni tampoco pretendemos negar la influencia positiva que el autoabastecimiento de energéticos tiene en la industria, y la ayuda que representan para la economía nacional los excedentes del petróleo. Pero no podemos pasar por alto el descontento y las desigualdades sociales que la explotación irracional de esta industria acarrea.

No se trata de plantear una alternativa entre la industrialización y junto con ella la explotación del petróleo o de permanecer en el subdesarrollo. Se pretende establecer que es posible vencer el atraso a través de la industrialización, pero haciéndolo en forma racional y preparando a la población en ese rumbo. Por ello sostenemos que debe existir una coordinación estrecha entre la industrialización y la educación; entre las decisiones políticas que se tomen en el sector industrial, en el sector de los energéticos y en el sector educativo.

Obviamente esto requiere de una planificación a muy largo plazo a fin de que no sólo se adecuen las instituciones que ya existen de acuerdo a las necesidades futuras y se creen las que se requieren, sino que se puedan prever y satisfacer con antelación los requerimientos de educación que el desarrollo genere, mismos que no sólo se referirán a la capacitación de obreros y trabajadores de la industria de los energéticos, sino también a la preparación de la población que vaya a recibir

la influencia de esa industria. Preparación que debe darse tanto a través de la educación formal como a través del aprovechamiento de los medios y recursos no formales de educación.

El modelo de desarrollo propuesto por el gobierno actual implica un cambio social que demanda un tipo de educación que dote a la población de recursos para adaptarse a esa transformación y dé visión crítica para evaluar las instituciones preestablecidas.

#### V. CONSIDERACIONES FINALES

Dentro de las alternativas que se le presentan a la sociedad, hablando de energéticos y educación, no sólo está el cambio de gasolina por uranio o el Sol; sino aprovechar los beneficios que uno y otros aportan al hombre para buscar una sociedad más sana y más justa tanto económica, como tecnológica y biológicamente.

Preparar a los mexicanos para vivir en un mundo industrializado y tecnológico aprovechando los recursos energéticos con que cuenta nuestra nación, pero sin detrimento de los recursos agrícolas y marítimos.

La influencia negativa que tradicionalmente acompaña a la explotación petrolera, misma que en algunos países ha degenerado en conflictos bélicos, no es producto natural de los trabajos, sino de la sociedad que demanda una serie de conductas de los individuos, mismos que no están capacitados para responder a esas demandas.

Así pues, podemos concluir que la alternativa no está en lograr el desarrollo a través de la sola industrialización o la inversión de los excedentes del petróleo. Está en el cumplimiento de una de las primordiales tareas a que se obliga el Estado: la educación con sentido de la justicia social y democracia, como lo marca el artículo tercero constitucional. Está en la coordinación de las decisiones políticas económicas con las decisiones políticas en materia educativa.

Alicia Elena PÉREZ DUARTE Y N.