



Comité del Centro de
Estudios Sociales
y de Opinión Pública

Centro de Estudios
CE SOP
Sociales y de Opinión Pública

Memoria

Primer ciclo de mesas redondas:

Desarrollo social
Reforma del estado
Crecimiento económico y desarrollo
Reforma eléctrica

Noviembre y diciembre de 2002

COMITÉ DEL CENTRO DE ESTUDIOS
SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

Mesa directiva

Dip. José Antonio Hernández Fraguas
Presidente

Dip. Rosa Elena Baduy Isaac
Secretaria

Dip. Eduardo Rivera Pérez
Secretario

Dip. Rufino Rodríguez Cabrera
Secretario

Integrantes

Dip. José Marcos Aguilar Moreno

Dip. Sara Figueroa Canedo

Dip. Alfonso Hernández Hernández

Dip. Esteban Daniel Martínez Enríquez

Dip. Manuel Arturo Narváez Narváez

Dip. Juan Carlos Regis Adame

Ing. Gustavo Meixueiro Najera
Secretario Técnico

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE
OPINIÓN PÚBLICA

María de Lourdes Flores Alonso
Directora de Estudios Sociales

María de los Ángeles Mascott Sánchez
Directora de Opinión Pública

Efrén Arellano Trejo
Edith Barrera Chavira
Investigadores

Ernesto Caveró Pérez
Subdirector de Análisis y Procesamiento de
Datos

RESPONSABLES DE LAS MESAS:

MARÍA DE LOURDES FLORES ALONSO
CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESARROLLO
DESARROLLO SOCIAL

MARÍA DE LOS ÁNGELES MASCOTT SÁNCHEZ
REFORMA ELÉCTRICA
REFORMA DEL ESTADO

IMPRESO EN ABRIL DE 2003

Cámara de Diputados. LVIII Legislatura
Av. Congreso de la Unión Núm. 66. Col. El Parque
Edificio G, 2° piso, México, DF

Teléfonos. 5628-1300 extensiones 4202 y 1896
Correo electrónico: cesop@congreso.gob.mx

MEMORIA
PRIMER CICLO DE MESAS REDONDAS

PRESENTACIÓN

El Comité y el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados ponen a disposición de los legisladores, comisiones legislativas y órganos de gobierno de esta H. Cámara y del público interesado, la Memoria del Primer Ciclo de Mesas Redondas celebrado durante los días 26 y 28 de noviembre; y 3 y 5 de diciembre de 2002. Durante este evento se discutieron cuatro temas de suma relevancia, tanto desde el punto de vista de los asuntos prioritarios de la agenda legislativa como del incesante debate en el campo de las Ciencias Sociales.

Los ponentes gozan de gran prestigio académico en sus respectivos campos de investigación por lo que sus comentarios constituyen interesantes y sugerentes aportaciones para el trabajo legislativo. Los temas de cada una de las mesas redondas fueron:

DESARROLLO SOCIAL. En esta mesa se discutieron las diversas iniciativas de Ley de Desarrollo Social que se han presentado en las Cámaras de Diputados y de Senadores. Los participantes en esta mesa fueron los Doctores José Ramón Cossío, Julio Boltvinik, Rodolfo de la Torre, Pedro Moreno Salazar y René Millán, quien fungió como moderador.

REFORMA DEL ESTADO. Los participantes en esta Mesa fueron los Doctores Jean- Francois Prud'homme, Joseph Colomer; y Luis Carlos Ugalde. El Doctor Francisco Gil Villegas intervino como moderador.

CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESARROLLO. Intervinieron en la Mesa los Doctores Ugo Pipitone, Alejandro Villagómez, Carlos Rozo y, como moderador, el Doctor Leonardo Curzio.

REFORMA ELÉCTRICA. Los ponentes de esta Mesa fueron el Licenciado David Shields, el Doctor Víctor Carreón, el Ingeniero José Manuel Muñoz y el Doctor Ángel de la Vega, quien moderó la mesa.

Con eventos de esta naturaleza el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública cumple con una de sus funciones, que es la de contribuir a la difusión de opiniones especializadas generadas en instituciones académicas de excelencia. Las discusiones en cada una de las mesas se caracterizaron por la diversidad y riqueza de las opiniones vertidas, lo cual va de la mano con la pluralidad existente en la Cámara de Diputados.

Con el convencimiento de que el debate se enriquece con las aportaciones de distinguidos especialistas y del público participante, entregamos esta Memoria que deja constancia de la diversidad reinante en el Congreso, así como de la necesidad de continuar con esta labor que permite conocer otras voces, otras miradas, de actores importantes de la sociedad mexicana.

JOSÉ ANTONIO HERNÁNDEZ FRAGUAS
PRESIDENTE DEL COMITÉ DE CENTRO DE
ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA

Temas y ponentes

Desarrollo Social

pag. 7

26 de noviembre

Participantes

Dr. José Ramón Cossío (ITAM)

Dr. Julio Boltvinik (COLMEX)

Dr. Rodolfo de la Torre (UIA)

Dr. Pedro H. Moreno Salazar (UAM)

Moderador: Dr. René Millán (IIS. UNAM)

Reforma del Estado

pag. 47

28 de noviembre

Participantes

Dr. Jean-Francois Prud'homme (COLMEX)

Dr. Josep Colomer (CIDE)

Dr. Luis Carlos Ugalde (CIDE)

Moderador: Dr. Francisco Gil (COLMEX)

Crecimiento económico y desarrollo

pag. 84

3 de diciembre

Participantes

Dr. Ugo Pipitone (CIDE)

Dr. Alejandro Villagómez (CIDE)

Dr. Rolando Cordera (Nexos)

Dr. Carlos Roza (UAM)

Moderador: Dr. Leonardo Curzio (Enfoque)

Reforma eléctrica

pag. 172

5 de diciembre

Participantes

Lic. David Shields (Reforma)

Dr. Víctor Carreón (CIDE)

Ing. José Manuel Muñoz (Mesa Ciudadana de Observación de la Energía)

Moderador: Dr. Angel de la Vega (UNAM)



Comité del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios
CSOP
Sociales y de Opinión Pública

Con la participación del CIDE, ITAM, COLMEX, UIA, UNAM, IIS UNAM

INVITAN

Al primer ciclo de mesas redondas

Desarrollo Social

26 de noviembre de 17:00 a 19:00 hrs.

Participantes

Dr. José Ramón Cossío (ITAM)
Dr. Julio Boltvinik (COLMEX)
Dr. Rodolfo de la Torre (UIA)
Dr. Pedro H. Moreno Salazar (UAM)
Moderador: Dr. René Millán (IIS. UNAM)

Reforma del Estado

28 de noviembre de 17:00 a 19:00 hrs.

Participantes

Dr. Jean-Francois Prud'homme (COLMEX)
Dr. Josep Colomer (CIDE)
Dr. Luis Carlos Ugalde (CIDE)
Moderador: Dr. Francisco Gil (COLMEX)

Crecimiento económico y desarrollo

3 de diciembre de 17:00 a 19:00 hrs.

Participantes

Dr. Ugo Pipitone (CIDE)
Dr. Alejandro Villagómez (CIDE)
Dr. Rolando Cordera (Nexos)
Dr. Carlos Roza (UAM)
Moderador: Dr. Leonardo Curzio (Enfoque)

Reforma eléctrica

5 de diciembre de 17:00 a 19:00 hrs.

Participantes

Lic. David Shields (Reforma)
Dr. Víctor Carreón (CIDE)
Ing. José Manuel Muñoz (Mesa ciudadana de observación de la energía)
Moderador: Dr. Angel de la Vega (UNAM)

* Se entregará constancia de participación a quien acredite asistencia a las cuatro mesas redondas.

Lugar: Cámara de Diputados
Auditorio Norte
Av. Congreso de la Unión No. 66
Col. El Parque
C.P. 15969
México D.F.

Informes: Cámara de Diputados
Edif. G Nivel 2
Tel. 5628-1300 ext.
1896 y 4202

Desarrollo Social

26 de noviembre de 2002

Participantes:

Doctor José Ramón Cossío (ITAM)

Doctor Julio Boltvinik (COLMEX)

Doctor Rodolfo de la Torre (UIA)

Doctor Pedro H. Moreno Salazar (UAM)

Moderador: Doctor René Millán (IIS. UNAM)

DIPUTADO JOSÉ ANTONIO HERNÁNDEZ FRAGUAS: A nombre de los compañeros Diputados integrantes del Comité del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública y de los investigadores que conforman el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, quiero dar a todos ustedes la más cordial bienvenida a este Primer Ciclo de Mesas Redondas, con cuatro temas que desde el punto de vista de las Ciencias Sociales, son muy importantes para todos nosotros como participantes y muy en especial para quienes somos legisladores integrantes de esta Cámara de Diputados, puesto que son asuntos de una gran trascendencia que estarán discutiéndose próximamente y que seguramente nos permitirán, con los comentarios y con las aportaciones que nos hagan los participantes en esta mesa redonda, enriquecer nuestros criterios para desarrollar nuestras actividades legislativas.

Quisiera dar la bienvenida al Doctor Julio Boltvinik Kalinka. Es Doctor en Ciencias Sociales por el Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social, Maestro en Economía por el Colegio de México y en Desarrollo Económico por el East Anglia del Reino Unido; colaborador permanente en el periódico *La Jornada*, con la columna *Economía Mora!*; miembro del Colegio de Economistas e investigador del Colegio de México. Ha publicado numerosos libros y artículos especializados sobre la pobreza, distribución del ingreso y políticas sociales en México y América Latina. Muchas gracias, Doctor. Bienvenido.

También, damos la bienvenida y agradecemos su participación, al Doctor José Ramón Cossío Díaz. Es Doctor en Derecho por la Universidad Complutense

de Madrid; laboró en la Suprema Corte de la Nación durante cinco años y fue coordinador de asesores del Presidente de la Suprema Corte de Justicia; es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y de la Academia Mexicana de Ciencias de la cual recibió el Premio Nacional de Investigadores, 1998 en el área de Ciencias Sociales; es colaborador de *Milenio Diario* y de la Revista *Este País*.

Ha publicado diversos artículos y diez libros sobre temas jurídicos; actualmente es miembro del Consejo Directivo de la Barra Mexicana de Abogados, Colegio de Abogados y es Jefe del Departamento de Derecho del ITAM, donde imparte cursos de Derecho Constitucional y Teoría del Derecho. Muchas gracias y bienvenido.

Asimismo, doy la bienvenida al Doctor Pedro Humberto Moreno Salazar, él es Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México; es miembro fundador y ex presidente del Comité Ejecutivo de la Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas y del Comité Editorial de la Revista *Política y Cultura*, así como dictaminador de las revistas *Mexicana de Sociología y Argumentos*.

Ha publicado más de cincuenta trabajos sobre temas de política social, seguridad social, administración pública, relaciones intergubernamentales, entre otros.

Desde 1996, disfruta de la beca a la Permanencia Académica, ha impartido cátedras en universidades e institutos de la República Mexicana y participado en congresos nacionales e internacionales. Es profesor investigador del Departamento de Política y Cultura en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco desde 1989 y jefe del Área de Investigación de Política y Gestión Pública del Departamento de Política y Cultura en el cual le fue otorgado dos veces el Premio Anual. Muchas gracias y bienvenido.

También agradezco la presencia y doy la bienvenida al Doctor Rodolfo de la Torre García, quien es Maestro en Economía por la Universidad de Oxford, coordinador de proyectos de Investigación con universidades e instituciones como la Comisión Económica para América Latina, Banco Mundial, Fundación Ford, Liconsa y Diconsa.

Docente del CIDE, El Colegio de México, UNAM, ITAM y Universidad Iberoamericana. Ha sido director de la Revista *El Trimestre Económico*, *Lecturas del Trimestre Económico* del Fondo de Cultura Económica y editor del Informe Mensual Sobre Economía Mexicana del Centro de Análisis de Investigación Económica, ITAM, además de comentarista en medios impresos y electrónicos.

Actualmente es coordinador del Programa de Análisis de Pobreza y la Política Social de la Universidad Iberoamericana; consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo e instructor del Programa Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y El Caribe, Mecobi, del Banco Interamericano de Desarrollo.

Es miembro del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza de la Secretaría de Desarrollo Social, del Comité Científico para el Desarrollo Social CONACYT-Sedesol, así como del Comité Ejecutivo de la Red Sobre Desigualdad y Pobreza de América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo, Asociación de Economía de América Latina y El Caribe.

También agradecemos la participación del Doctor René Millán Valenzuela, quien moderará esta mesa redonda. Él es Doctor en Sociología en la Universidad Degli Studi di Torino, Italia; pertenece al Sistema Nacional de Investigadores y es miembro de la Academia Mexicana de Ciencias. Ha publicado como autor y coautor, más de cuarenta artículos en revistas y libros, cuyas líneas de investigación son Modernización Social, Capital Social y Teoría Social y Política; su investigación más reciente se titula *Modernización Social, Formas de Integración en México*.

Es miembro del Comité de Arbitraje de la Revista *Perfiles Latinoamericanos*, del consejo de redacción de la Revista *Fractal*, del consejo editorial de la Revista *Acta Sociológica* y presidente del comité editorial de la *Revista Mexicana de Sociología*. Actualmente es director del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Les damos la bienvenida a los distinguidos académicos participantes del día de hoy. Quiero comentar que agradecemos en especial la participación del Doctor José Ramón Cossío quien, aún cuando tiene otros compromisos también

de carácter académico y profesional, ha decidido participar en esta mesa redonda y que nos ha pedido la comprensión de todos ustedes para que después de su participación, pueda retirarse.

Dejo la mesa y cedo el micrófono al Doctor René Millán, quien coordinará esta mesa de trabajo. Ocuparé mi lugar para escucharlos con toda atención. Muchas gracias a todos por su presencia.

DOCTOR RENE MILLÁN VALENZUELA: Vamos a dar inicio a este evento. Ya les expresé el Diputado los excelentes personajes que tenemos en esta Mesa, me congratulo de estar con ellos. Me congratulo también que en la Cámara de Diputados se pueda discutir un tema tan importante con vistas a discusión de las iniciativas de Ley de Desarrollo Social y me congratulo también de haber podido llegar a tiempo, después de la pérdida que me di y que seguramente otros de ustedes se dieron.

Dicho esto daremos la palabra al Doctor José Ramón Cossío, quien como ya se dijo, después de su exposición va a tener que salir corriendo porque tiene otro compromiso profesional. Doctor.

DOCTOR JOSE RAMÓN COSSÍO: Muchas gracias a todos por su asistencia y a los organizadores por la invitación.

Un abogado puede analizar el tema de la Ley de Desarrollo Social desde varios puntos de vista. En primer lugar, creo que ésa es una Ley de enorme importancia por la sencilla razón de que hacía falta en el Orden Jurídico Mexicano un ordenamiento que cortara transversalmente a los derechos sociales y que lograra su eficacia.

Como todos ustedes saben, es a partir de 1970 cuando se establecen en México lo que podíamos decir una segunda generación de derechos sociales. Estos tienen como atributo el ser derechos prestacionales, es decir, derechos que tienen que satisfacerse a partir de prestaciones materiales llevadas a cabo por el Estado con un sentido evidentemente redistributivo. La forma como se construyeron estos derechos sociales fue doble: por un lado, se dijo que

efectivamente íbamos a garantizar el derecho a la vivienda, el derecho a la salud, etcétera, pero, por otro lado, y asignándoles una vieja denominación del conservadurismo en Weimar, se dijo que estos derechos eran normas programáticas, lo cual quería simplemente decir que eran derechos que no tenían una obligación jurídica y, por ende, que se desarrollarían ahí cuando se pudiera, ahí cuando hubieran recursos para ello.

Esta idea se presentó en México y ésta es la idea que básicamente ha prevalecido; si alguno de ustedes intentara ejercer una acción de amparo para obtener la satisfacción directa de estos derechos sociales, más o menos les contestarían lo que yo les estoy diciendo: que son derechos de desarrollo legislativo, que son derechos de desarrollo presupuestario y que como consecuencia de eso, tendrían ustedes que esperar a que hubiera desarrollo y aplicar los recursos administrativos que, en su caso, se dieran para lograr su eficacia. Consecuentemente, el hecho de que esta Ley se haya establecido y tenga como función fundamental —se nos dice— desarrollar los derechos sociales a efecto de, a su vez, lograr un desarrollo integral de la persona, me parece un paso de extraordinaria importancia porque este sentido puramente programático, este sentido virtual —para usar una expresión al uso— de los derechos sociales, podría irse acotando.

Creo que la Ley entra muy bien, en sus primeros artículos, cuando dice que sus funciones son justamente éstas, desarrollar a las personas a través de la prestación de un conjunto de derechos sociales. Ésta me parece una parte —insisto—de enorme importancia, y me parece que por sí misma es una razón para justificar la existencia de la Ley. Hace algunos meses, la Cámara de Senadores convocó a un Seminario y esta pregunta estuvo flotando en las discusiones, ¿valía la pena o no valía la pena tener una Nueva Ley? Creo que las razones que he explicado nos dejan en claro que sí vale la pena tener esta Ley.

Ahora bien, desde el punto de vista jurídico y con el ánimo evidentemente de contribuir a que la Ley sea mejor o que la Ley no encuentre una serie de obstáculos formales a lo largo de su camino, quiero plantear cuatro problemas que me deja esta legislación, no con el ánimo —insisto- de tratar de impedir su

promulgación o su discusión, que por otro lado no tengo ninguna voluntad ni ningún poder para hacerlo, sino simple y sencillamente con el ánimo de plantear algunas cuestiones que me parece podrían ser de mucho mayor relevancia en el futuro para tener una Ley que logre sus cometidos.

En primer lugar, en la Ley existe una distinción o una precisión en cuanto a que hay tres fondos específicos: un Fondo de Educación, un Fondo de Salud y un Fondo de Superación de Pobreza, los cuales están desarrollados muy correctamente desde mi punto de vista. Sin embargo, el desarrollo humano no se alcanza estrictamente con la satisfacción de estas tres necesidades: Salud, Educación y algo que se llama Superación de Pobreza, de forma tal que ahí me parece que hay necesidad de establecer, así sea por vía indirecta, de qué otra forma se van a constituir los fondos para lograr la satisfacción de estas otras necesidades que están señaladas en la Ley, que están bien desarrolladas en la Ley y que sin embargo no encuentran un grado de precisión en este sentido.

¿Por qué digo esto y por qué creo que es importante? Porque creo que para entender esta Ley, debemos colocarnos en una situación en la que hoy en día en México, y ustedes lo pueden ver en los periódicos, es posible impugnar cualquier acto legislativo, cualquier acto que se entienda que no es acorde a la Constitución, sea por vía de las controversias constitucionales, sea por vía de las acciones de inconstitucionalidad o inclusive, aun cuando con efectos individuales, a través del Juicio de Amparo. De esta forma, tener en la Ley una mejor mención de la forma como se van a constituir los fondos —insisto— para satisfacer necesidades distintas, Educación, Salud y Pobreza en general, me parece que puede tener un carácter vinculante sobre el legislador y, en su momento, plantear acciones jurídicas en los casos en que no se destinen fondos presupuestales para satisfacer esas necesidades.

Por supuesto que el caso más acabado que tenemos en el orden jurídico actualmente, es el del Apartado B del artículo 2º de la Constitución. Primero, porque es de jerarquía constitucional y, segundo, porque el conjunto de acciones que están previstas en las distintas fracciones del Apartado B para superar las condiciones de marginación de los indígenas, están relacionadas, si ustedes se

fijan en su penúltimo párrafo, con la asignación de fondos presupuestales, de forma tal que ahí donde no se asignen fondos presupuestales para la realización de acciones encaminadas a su vez a mejorar las condiciones de los indígenas, se podría plantear una acción de inconstitucionalidad —desde mi punto de vista— y lograr una declaración de inconstitucionalidad, así sea parcial, sobre el Presupuesto de Egresos de la Federación o de los estados, según corresponda. Por ello, me parece que redondear estos mecanismos, ayudaría mucho.

El segundo lugar, me parece que al proyecto que todavía se está discutiendo, le hace falta precisar de un modo más puntual qué acciones concretas tienen los particulares cuando no se les otorgan las prestaciones materiales a que tienen derecho. Creo que ésta es una parte que en la Ley es bastante ambigua, pues no se tiene una idea muy clara sobre este particular.

Evidentemente sería un paso de extraordinaria importancia y de extraordinaria envergadura en nuestro orden jurídico, si se permitiera que las personas, así como pueden acudir al amparo cuando se violen sus derechos de libertad en el sentido tradicional, también puedan acudir por esa vía, cuando se les estén violando sus derechos sociales o las manifestaciones concretas de los derechos sociales asignadas en la Ley. Ésta sería —digamos- la posibilidad mayor que nos permitiría el Orden Jurídico Mexicano, porque a través de una acción de constitucionalidad directa, yo podría quejarme de que una determinada autoridad pública no me está prestando el servicio o no me está otorgando los bienes a que tengo derecho, de acuerdo claro está, con el desarrollo legislativo. Éste sería el paso digamos, en un extremo; en el otro extremo, sería mantenerse en la condición actual en donde la autoridad pública no me está prestando el servicio o no me está otorgando los bienes a que tengo derecho, de acuerdo claro está con el desarrollo legislativo. En este segundo extremo, la condición actual, existen muy pocas posibilidades de defensa. Me parece que en este punto concreto los que están elaborando la ley debieran hacer un esfuerzo para puntualizar los medios de defensa en relación con las formas de lograr la satisfacción del derecho.

En tercer lugar, un problema más bien técnico, pero de mucha importancia, es el de precisar cuál es el carácter de las sanciones que se van a

aplicar a los servidores públicos que no cumplan con las obligaciones de otorgar prestaciones materiales. Como ustedes saben, recientemente se dividió la vieja Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en una Ley de Responsabilidades donde está juicio político y juicio de procedencia y una Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en las cuales se prevén todas aquellas conductas constitutivas de faltas administrativas que traen aparejadas sanciones administrativas. Lo que se está haciendo en esta Ley de Desarrollo Social, es abrir un capítulo específico de sanciones, el cual desde mi punto de vista, necesita ser perfeccionado, porque le faltan una serie de elementos jurídicos para hacerlo aplicable. No hay una remisión concreta a la Ley Federal de Responsabilidades, no se está apuntando cuál es el procedimiento racionatorio. En fin, me parece que en esto debiera o hacerse una remisión expresa a la Ley Federal de Responsabilidades o se deberían mejorar los tipos que están previstos en el Artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades, para efecto de que esto pudiera ser mucho más completo.

Para el cuarto lugar, dejé el tema que me parece más complicado, y me parece que éste si es un tema, no sólo técnico, sino también de estructura del orden jurídico. Lo quiero plantear con la siguiente pregunta y lo quiero destacar, porque en caso de que no resolvamos bien este problema, me temo que podría impugnarse la Ley completa como inconstitucional. La pregunta que quiero formular es la siguiente: ¿Es posible que mediante una ley federal, en este caso la de Desarrollo Social, se establezca un sistema nacional de desarrollo social, dada la distribución competencial establecida en la Constitución? Este es un problema, insisto, complejo que corta varios planos que voy a tratar de analizar ahora.

En primer lugar, no me cabe duda que esto, por vía indirecta, puede ser una ley reglamentaria de varios preceptos constitucionales, particularmente del 4º Constitucional. También parece que la ley puede ser reglamentaria del Artículo 25 Constitucional, en términos de una ley de planeación, que está tratando de lograr un sistema de planeación de desarrollo social. Sin embargo, lo que ya no queda tan claro, es si a partir de esas dos posibilidades existe la posibilidad de que el Congreso de la Unión tenga atribuciones para emitir una ley, en la cual lleve a

cabo la constitución de un “sistema nacional –lo cito entre comillas- de desarrollo social”, y a partir de esa Ley comprometa, voy a usar esta expresión genéricamente, porque hay varias formas de comprometerla, atribuciones estatales, atribuciones del Distrito Federal y atribuciones municipales. Me parece que aquí hay un problema complejo.

En los casos en que la Constitución ha querido, y déjenme usar este lenguaje personificado, que el Congreso de la Unión haga esto, lo ha dicho expresamente. El caso más sencillo de todos es la fracción VIII del Artículo 3º de la Constitución, donde dice que en materia educativa el Congreso de la Unión emitirá una ley de bases, en la cual se distribuirán las materias, la federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal.

El Artículo 21 constitucional, también reformado en 1994, con el propósito de establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública, estableció a nivel federal, cómo se iba a organizar este Sistema Nacional de Seguridad Pública, y luego se modificó el Artículo 73 para darle competencias expresas al Congreso de la Unión, mediante la cual se distribuirían las competencias de operación entre Federación, estados, municipios y Distrito Federal.

Es decir, tenemos una técnica específica en la Constitución para hacer el tipo de casos que quieren hacerse con la Ley de Desarrollo Social. Algunos lo pueden considerar un ejercicio extremo de formalismo jurídico, y tal vez es así, sin embargo, el formalismo jurídico cuenta. Porque aquel que se sienta afectado en un determinado momento por la ley, puede ser algún estado que se le imponga cierto tipo de compromisos o que vea disminuidos sus recursos o por cualquier otra consideración, puede ir ante la Suprema Corte de Justicia en una controversia constitucional, y demostrando que no había un fundamento constitucional claro para la emisión de la Ley de Desarrollo Social, uno y dos, mucho más importante para llevar a cabo todas estas operaciones encaminadas a la constitución de un Sistema Nacional de Desarrollo Social, echa abajo esta ley que desde mi punto de vista es muy importante, porque, insisto, desarrolla los derechos sociales que han estado ahí flotando en el espacio jurídico durante tantos años.

Me parece que es posible encontrar correctivos para ver cómo podemos constituir, y si se puede constituir a través sólo de ley un Sistema Nacional de Desarrollo Social, y entrelazar las facultades de Federación, estados y municipios, como se quiere hacer a partir de una rectoría. Esta palabra, también en un sentido genérico, “rectoría de la Federación”, me parece que es una tarea pendiente que tendría que realizar el Legislador, insisto, para salvar un eventual problema de constitucionalidad ejercible a través de las controversias constitucionales o a través de la acción de inconstitucionalidad, si es que el 33 por ciento de los miembros de Cámara e Diputados o de Senadores se sintieran descontentos con el modelo que está planteado en la propia legislación.

Insisto, no se trata, desde el punto de vista jurídico, de tratar de entorpecer una ley, sino de plantear cuáles son posibles efectos del proyecto, para que sean remediados a tiempo y se evite estas declaraciones de inconstitucionalidad en caso de lograr 8 votos favorables de los Ministros de la Corte, producirían su nulidad absoluta o total, y como consecuencia de ello nos quedaríamos sin Ley de Desarrollo Social. Muchas gracias por su atención.

DOCTOR RENÉ MILLÁN: Agradecemos al Doctor José Ramón Cossío su brillante exposición y la claridad de la misma. Agradecemos también su participación. En seguida le daremos la palabra al Doctor Pedro Moreno.

DOCTOR PEDRO MORENO SALAZAR: Gracias, buenas tardes, por estar todos aquí presentes en este foro para discutir paralelamente al debate que se escenifica en la Cámara de Diputados el día de hoy.

Bien, yo quisiera pues informar también que existe ya una Ley de Desarrollo Social a nivel local del Distrito Federal desde el año 2000, lo que sucede con esta ley es que no ha sido emitido su reglamento, pero en el Distrito Federal hay una Ley de Desarrollo Social.

Pues por supuesto esto simplemente indica o expresa que estamos rezagados a nivel nacional en la normatividad para esta importante materia del desarrollo social.

Yo quisiera también informar, porque eso es lo que puedo hacer solamente, es que existen, me parece, a la consideración de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, seis iniciativas de Ley de Desarrollo Social, no hay una sola sino seis, la del Diputado Narciso Amador, la del Diputado Francisco Cantú, la del Diputado Esteban Martínez, la del Diputado Fernández de Cevallos, y la de la Senadora Burgos. Son seis iniciativas de desarrollo social, eso es lo que yo tengo como noticia, no sé si haya sido retirada ya alguna o si esto es posible, una vez de que se ha presentado.

Bien, mi propósito, muy brevemente, yo creo que después circularán los trabajos de este encuentro, enriquecidos seguramente con la participación de todos ustedes, pues el poner dos o tres reflexiones, y una serie de criterios que me parece a mí debiera reunir una Ley de Desarrollo Social, porque a partir de estas seis iniciativas, todas por supuesto buenas, en términos generales, yo creo que tenemos la oportunidad hoy de construir una normatividad, que seguramente no va a ser una ley perfecta sino un primer paso en legislar sobre esta importante materia, como ya decía el Doctor Cossío.

A mí me parece importante partir de dos elementos, dos conceptos, que serían por un lado la política económica y por otro lado la política social. Estos dos elementos pueden ser resueltos en varias modalidades, es decir, mantener la dicotomía de política económica versus política social; mantener la subordinación, como me parece a mí que históricamente en los últimos 20 años ha sucedido en este país de la política social a la política económica; y la otra posibilidad intentar elaborar un modelo de desarrollo que identifique analíticamente la naturaleza y los instrumentos de cada una de estas dos políticas: la política económica y la política social, para intentar lograr una interdependencia de ambas. Es decir, no pueden seguir divorciadas o no pueden seguir tampoco, una a otra subordinada.

Ahí es donde me parece que desde el punto de vista social, desde el punto de vista de igualdad, de justicia en este país, debiera ser saldada esta discusión.

Sabemos que la naturaleza e instrumentos de la política social son los de justamente intentar, paliar, promocionar, organizar a la población para que supere

los niveles o que supere los problemas de pobreza y desigualdad que existen en este país.

Que el valor máximo de la política social, es la equidad, mientras que el de la política económica sabemos, es el de la eficiencia. Que el instrumento básico de la política social, son las políticas deliberadas, sociales, los programas y los proyectos, que tienen que ver con la inversión en recursos humanos la promoción y el fomento a la organización social.

Y que los recursos que utiliza la política social, pues justamente provienen de los excedentes que el Estado, en atribuciones de la ley, el Estado utiliza recursos excedentes del ciclo económico y los asigna fuera de la regla del intercambio equivalente. Esto es muy importante tenerlo presente para el análisis de las iniciativas que tenemos hoy sobre la mesa, y no solamente los diputados sino como, me parece de manera muy pertinente este Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública está haciendo, para que la sociedad toda, la academia, los profesionales, la sociedad en general, puedan discutir estas iniciativas que son muy importantes. Me parece entonces que también algunos criterios que deben ser utilizados.

Primero, el tipo de definición de desarrollo social, que vamos a i pulsar mediante esta normatividad, es decir, una definición amplia o restringida del desarrollo social. Vamos a completar los esfuerzos de filantropía privada o social o la vía es otra, o sea, se refiere pues a la acción deliberada, pública con recursos también públicos, que intentan mediante la inversión en capital humano en promoción y en organización social, resolver algunos de estos problemas de desigualdad en sus manifestaciones que tenemos hoy en el país.

El segundo criterio sería la consideración de los niveles de atención al desarrollo social, es decir, siempre existe la creencia que la política social, dicho en una metáfora que se utiliza mucho, debe enseñar a pescar, o sea, crear oportunidades.

Eso es correcto, pero también la política social tiene que “repartir peces”, sí, eso es también importante; son los niveles de atención del desarrollo social, los asistenciales, repito, los de inversión en capital humano, los promocionales, es

decir, las actividades productivas, para generar oportunidades de empleo, pero... O idóneas de funcionamiento y que faciliten la incorporación al mercado de los pobres.

El otro criterio es el que se deriva de esta dicotomía a la que yo me refería entre política económica y social. ¿Cuáles son los niveles de interdependencia que la normatividad en desarrollo social futura va a expresar entre política social y la económica?

También creo que el reto y las tareas del desarrollo social incumben a todos, no solamente al poder ejecutivo, trátase del federal o de los ejecutivos estatales y municipales. Se trata de involucrar y que participen también los otros poderes públicos, los legislativos, los judiciales, ya nos estaba exponiendo el Doctor Cossío este tipo de interrelaciones, me parece entonces que tenemos que ser muy cuidadosos del modelo de relaciones intergubernamentales propuestos de esta red compuesta por actores públicos, sean gubernamentales o no que participen en el desarrollo social.

El otro criterio, me parece a mí, es qué tratamiento se hace de la planeación; pero no solamente debe preocuparnos la planeación, sino también la programación y la presupuestación de las políticas de desarrollo social; los tres aspectos son muy importante, no solamente la planeación, sino también la programación específica y recursos públicos a ejercer.

El otro criterio, me parece, será el tratamiento que hagamos de la gestión de la política social, no se trata solamente de atender la programación, la planeación, la presupuestación y la evaluación, sino también de toda la gestión de la política social, esto también es muy importante. El tratamiento también de los actores públicos del desarrollo social y de la participación social, en esto tenemos que innovar bastante para involucrar, sobre todo, a los beneficiarios del desarrollo social para que ellos se organicen.

Es decir, que los pobres se organicen, que los sectores sociales se organicen, no solamente entonces estamos partiendo de un enfoque de capital humano, sino también promoviendo mayores capacidades sociales de poder de

negociación, de gestión, de recursos públicos, para el beneficio de la población Cerciorada.

Es importante que analicemos las iniciativas en términos de la creación de nuevas instituciones públicas, de evaluación, consulta, investigación, información y protección del desarrollo social, esto es muy importante, cuidando estos aspectos que ya el Doctor Cossío señalaba en términos de no invadir atribuciones de otros poderes.

También me parece muy importante el que analicemos las iniciativas en base a la definición y la medición de la pobreza y de los rezagos de los déficit sociales y también de los criterios de asignación de los recursos, o sea, las fórmulas de asignación de los recursos, pero aquí la cuestión, repito, no debe estar o el énfasis no debe hacerse solamente en la formulación, sino también en las demás etapas de toda política. Es decir, en la gestión, en la participación social, en la implementación o en la ejecución y en la evaluación o impacto de estas políticas.

A mí me parece que entonces los proyectos de ley que hoy están puestos a la consideración de la Cámara de Diputados cumplen o se acercan más o menos a este ideal de política de desarrollo social que debiéramos tener en este país para enfrentar los retos del siglo XXI.

Creo que la transición social es una asignatura pendiente en el caso de México, ahí más o menos la llevamos, parece, en cuanto a la transición política, sobre todo en lo que se refiere al aspecto electoral.

Es decir, quién se hace del Poder y con qué medios, con qué legitimidad y legalidad, pero me parece que hoy la asignatura pendiente en este país es la transición social y que entonces es un problema público para mí de la mayor importancia, por no decir el primero, y que hoy hace falta un gran debate en torno a este problema y a las soluciones que empiezan justamente con dotarnos de una normatividad en la materia, pero también es necesario que las fuerzas políticas hicieran un pacto para no seguir lesionando estos niveles de bienestar, que ya sectores de la población tienen y que de una vez por todas también a la par de impulsar una normatividad de desarrollo social pudiéramos tener pronto un pacto

político social para seguir impulsando el desarrollo social para resolver éste que, me parece a mí, es el gran problema de nuestro país. Gracias.

DOCTOR RENÉ MILLÁN: Gracias Doctor Pedro Moreno. Enseguida tiene la palabra el Doctor Rodolfo De la Torre.

DOCTOR RODOLFO DE LA TORRE: Antes que nada quisiera agradecer la invitación para estar aquí con ustedes y comentar algunos elementos acerca de la legislación o la posible legislación sobre desarrollo social.

Quisiera iniciar con una distinción que considero importante y después ilustrar por qué legislar en materia de desarrollo social es fundamental.

La distinción que quisiera hacer es que, legislar y obtener una ley de desarrollo social no necesariamente significa ampliar, dar vigencia a los derechos sociales. Es perfectamente factible encontrarnos con una Ley de Desarrollo social que, sin embargo, enriquezca de una manera muy limitada el tema de los derechos sociales.

Y legislar sobre este punto es sumamente importante, lo voy a tratar de ilustrar parafraseando una frase que suele mencionar Julio Bolvitnik en sus artículos de *La Jornada*. Mi frase es la siguiente: *“El libre mercado existe, pese a las convocatorias a resistirlo por parte de moralistas económicos. La condena del hambre puede enardecer a la gente, pero no evita el alza del precio del pan”*.

Lo que quiero señalar con esta frase es la brutalidad del mercado y la futilidad a veces de la protesta y de la movilización, si no está acompañada con acciones como una legislación que entre al núcleo de los derechos sociales.

En el presente período de sesiones el Congreso de la Unión discutirá una de las iniciativas más importantes para fortalecer la atención a los problemas distributivos del país: la ley de desarrollo social.

Desafortunadamente de los seis anteproyectos presentados por las fracciones parlamentarias del PRI, PAN y PRD, lo más factible es que se obtenga un consenso en algunos asuntos que han motivado a legislar, pero se dejarán sin precisar elementos esenciales para el futuro.

Existen múltiples razones para legislar en materia de desarrollo social. En nuestro país no existe un concepto integrado de seguridad social que incorpore una sucesión de derechos para distintas circunstancias de las personas así como los instrumentos para darles vigencia. Los programas sociales están dispersos en distintas dependencias y órdenes de Gobierno y no tienen una coordinación adecuada. Por otra parte, una reciente investigación del profesor John Scott, del Centro de Investigación y Docencia Económicas, muestra que el ejercicio del gasto social es regresivo: el 20 por ciento de la población más pobre en México se beneficia del 16 por ciento del gasto social, mientras que el 20 por ciento más rico recibe el 23 por ciento de dicho gasto. La política social de corte universal, no ha incorporado en su diseño criterios explícitos de igualdad de oportunidades, o si lo ha hecho no los ha seguido, o si los ha seguido no ha evaluado su cumplimiento e implementado las medidas correctivas pertinentes.

También hay razones presupuestales para reconstituir el marco jurídico de la política social. En repetidas ocasiones el gasto social se redujo en mayor proporción que lo que disminuyó el gasto programable, y cuando este último se ha recuperado, el primero no siempre ha regresado a su posición relativa original. Al inicio de los años noventa esto se corrigió, lo que muestra la discrecionalidad en el manejo del gasto social, sin embargo, la crisis económica de mediados de los noventa nuevamente puso en evidencia su vulnerabilidad ante la necesidad de ajustes presupuestales.

Por otra parte, en México, el gasto para atender la pobreza ha sido generalmente menor al 1 por ciento del PIB nacional, a toda luz insuficiente para atender al 59 por ciento de personas pobres que en promedio existieron en los años noventa, de acuerdo a cifras oficiales. Claramente, son requeridas previsiones legales sobre el presupuesto social que, sin rigideces innecesarias, le den una dimensión y estabilidad proporcionales a los problemas a atender.

Procurar un mayor y más estable presupuesto para la política social, y un ejercicio equitativo y coordinado del mismo son motivos de peso para legislar en la materia, sin embargo, la razón de fondo es el reconocimiento de que existen

derechos sociales de los mexicanos que no han sido cabalmente atendidos, en parte por carecer del marco jurídico apropiado.

Generalmente, en el ámbito económico, se enfatiza la importancia de la libertad individual y la necesidad de preservarla mediante un marco jurídico que proteja a las personas y sus propiedades de la interferencia de las demás, incluyendo la del Estado. Sin embargo, el ejercicio de la libertad no es sólo una cuestión de buena policía y jueces eficientes. La libertad cobra significado en la medida en que existen condiciones materiales para elegir, de forma que una situación de pobreza la coarta. Ante aquellas circunstancias, fuera del control de las personas, que les representan desventajas socialmente inaceptables, es exigible la intervención del Estado.

Así, es completamente razonable hablar de los derechos individuales como protecciones respecto a las acciones de otros individuos (robo o tortura, por ejemplo) o como condiciones exigibles ante el Estado para alcanzar una vida digna (derecho a estar bien nutrido o mínimamente educado). Dentro de este último grupo de derechos se encuentran los denominados 'derechos sociales'.

En México los derechos sociales están definidos, aunque insuficientemente, en diversas secciones de la Constitución. Los mexicanos más pobres, y la política social, se beneficiarían notablemente con el establecimiento explícito de tales derechos y, particularmente, de las circunstancias y mecanismos para hacerlos vigentes. Desafortunadamente el núcleo común de las iniciativas de ley sobre Desarrollo Social, y en donde será más sencillo alcanzar un acuerdo legislativo, es la especificación de las estructuras coordinadoras del sector público. Así, algunos de los elementos más importantes para evitar las consecuencias indeseables de una economía de mercado y superar la futilidad de moralismos económicos, los derechos sociales claramente definidos, pueden estar ausentes de nuestra próxima legislación para el desarrollo. Muchas gracias.

DOCTOR RENÉ MILLÁN: Gracias al Doctor Rodolfo de la Torre. Tiene la palabra el Doctor Julio Boltvinik, por favor.

DOCTOR JULIO BOLTVINIK: Bueno, creo que la mesa ha sido muy interesante. Yo voy a hablar al igual que los que me antecedieron sobre las iniciativas de ley de Desarrollo Social y voy a plantear algunos aspectos sobresalientes que están configurándose como un posible consenso en algunos campos y en otros voy a exponer algunas ideas que van más allá de lo que ha sido planteado en las iniciativas y en las discusiones que han de llevar en algún momento a un dictamen común que hasta donde entiendo se está haciendo bicameral, lo cual es un avance importante para evitar.

De las iniciativas que han sido presentadas en las dos Cámaras, algunas corresponden a la de Senadores y otras a la de Diputados; y sería terrible que se trabajaran los dictámenes fragmentariamente. ¿Esto no está ocurriendo?, Qué bueno.

El tema de los derechos sociales es paradójicamente, ya lo señalaron Rodolfo de la Torre y Ramón Cossío, es en cierto sentido el más importante de un proyecto de ley de desarrollo social y es el menos logrado en todas las iniciativas elaboradas.

Digamos que lo único que hay en las iniciativas es un derecho a la denuncia popular y algún asunto de una procuraduría de defensa de los derechos. Pero no se logra avanzar en ningún sentido en términos de la exigibilidad y de la justicia de los derechos sociales.

Lástima que se fue José Ramón Cossío. Yo le pregunté sobre su intervención con un papelito, si él estaba sugiriendo la vía del amparo, es decir, reformar la Ley de Amparo para que cubra también los derechos sociales, hasta donde entiendo no los cubre actualmente, es un poco confuso el asunto.

O si él sugeriría más bien la vía como se hace en otros países. En otros países si una persona es rechazada en una escuela o por un programa tipo Progresá, va ante un juez, hace su denuncia, muy sencilla, sin trámites de abogados, simplemente presenta su queja y si el juez considera que tiene razón, le ordena a la secretaría del caso, que le otorgue los beneficios que le corresponden.

Hasta donde entiendo, esos jueces son los jueces de lo contencioso administrativo. Entonces, tendría que ser en los tribunales de lo contencioso administrativo donde se resolvieran estos asuntos. Le pregunté eso y le parece a él que tendría más impacto político hacerlo por la vía del amparo, pero que sería mucho más racional hacerlo por la vía de los tribunales de lo contencioso administrativo.

Tenemos un problema en México. Los Tribunales de lo Contencioso Administrativo no pertenecen al Poder Judicial, sino al Poder Ejecutivo. Es una de las aberraciones que tenemos, igual que los Tribunales de Conciliación y Arbitraje, etcétera. Esa es una reforma que habría que hacer al aparato del Estado para que estos tribunales fueran del Poder Judicial y entonces tuvieran independencia plena. Como están, son juez y parte, entonces, funciona mal.

El otro tema que quiero tocar, es el de las relaciones entre la política económica y la política social. Este es un tema muy importante en la ley. Tal como dijo Pedro Moreno, en México la política social está subordinada a la política económica. Y una de las formas en que se manifiesta esa subordinación, es que la asignación de recursos no está reglamentada. Tanto en la asignación de recursos, como durante su ejercicio a lo largo del año, hay una atribución unilateral de la Secretaría de Hacienda para modificarlos. Esta Secretaría está autorizada para modificar el decreto aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación, confiriéndole también la facultad omnímoda a la Secretaría de Hacienda de hacer los recortes que le vengan en gana.

Algunas leyes, tal como lo decía José Ramón Cossío, han estado poniendo algunos candados presupuestales. Mencionó el artículo 2 de la Constitución que se acaba de aprobar en materia indígena. Estoy seguro que el Presupuesto de Egresos de la Federación no trae nada al respecto, que está violando la Constitución, pero como él dice: Eso le da la oportunidad a los indígenas, a los municipios de carácter indígena, de irse a controversia constitucional contra el Congreso de la Unión y contra el Ejecutivo, por no haber obedecido la ley.

La forma en que los legisladores que han redactado las diversas iniciativas de ley de desarrollo social manifiestan esta lucha en contra del predominio absoluto, del aplastamiento que hace la política económica de la política social. También tiene el propósito de frenar el grado de discrecionalidad del Ejecutivo en materia de gasto social, poniendo candados. También se frenaría el grado de arbitrariedad del Legislativo. Esto es, si se ponen candados como está previsto, se necesitaría autorización de la Cámara de Diputados para recortar el gasto social. En caso de que la Secretaría de Hacienda quisiera recortar el gasto social durante su ejercicio tendría que solicitarlo a la Cámara de Diputados.

Esto es muy distinto a lo que ocurre actualmente. El otro candado que se está proponiendo es que el gasto social *per cápita* no sea nunca menor al del año anterior en términos reales. O sea, que en el peor de los casos el gasto social real *per cápita* quedaría igual y, por lo tanto, crecería al ritmo de la población y su cobertura se mantendría similar a la del año anterior, pero sin bajar su nivel.

Y el tercer candado es la creación de un fondo de contingencia disponible para el gasto social.

Entonces, estos tres candados propuestos en las iniciativas de ley reflejan esa lucha. Quizá no sea la mejor manera de resolver el problema de las relaciones entre política económica y política social. Hay otra manera y me voy a adelantar a ella, la tenía anotada para mencionarla más tarde.

En algunas iniciativas se propone la creación de una Comisión Social Intersecretarial, una especie de gabinete social, es una comisión intersecretarial de lo social, lo he sugerido y lo sugiero ahora aquí ante ustedes, que para que realmente esta comisión tenga atribuciones para ayudar a cambiar las relaciones entre lo económico y lo social, se le dote de la facultad de aprobar un anteproyecto de presupuesto de desarrollo social, es decir, hasta el momento en que se envíe a la Cámara de Diputados. Que la Secretaría de Hacienda deje de formular el presupuesto social y lo formule la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social.

Voy a citar a Luis Maira, embajador de Chile en México—que dice que lo que deberíamos hacer en los países de América Latina es votar por los secretarios de Hacienda y que después ellos nombren al presidente de la República. ¿Por qué

lo dice? Porque los verdaderos presidentes de la República son los secretarios de Hacienda; ellos son los que hacen y deshacen en el país, son el verdadero poder detrás del trono. La Comisión Social Intersecretarial y la formulación del anteproyecto del presupuesto social serían instrumentos para equilibrar el poder.

Recuerden ustedes lo que hizo López Portillo. López Portillo fue secretario de Hacienda, y cuando llegó a presidente dijo: yo quiero ser presidente de la República; por tanto, voy a dividir la Secretaría de Hacienda en dos porque no quiero que su Secretario sea el verdadero Presidente de la República.

Salinas quién sabe qué entendió o cómo vio las cosas que volvió a unir las dos secretarías. Y acuérdense, separó de la Secretaría de Hacienda varias funciones y creó la Secretaría de Programación y Presupuesto y le dejó a Hacienda la parte de recaudación de impuestos y la parte de política monetaria, pero le quitó todo el control del gasto. Un solo secretario controla el ingreso y el gasto público y, como todo, a final de cuentas se reduce a si hay o no hay presupuesto, el verdadero poder radica no en el pueblo, el poder original radica en la Secretaría de Hacienda.

Si a la Comisión Social Intersecretarial se le dota de la función de formular el subpresupuesto social y éste no lo puede modificar, el secretario de Hacienda, que es miembro de la Comisión, desde luego, pero que tiene ahí un voto minoritario porque está rodeado por seis o siete secretarías de Estado, entonces estará entre los que están preocupados por el desarrollo social del país. Así, la Comisión Intersecretarial y la Cámara de Diputados serán quienes decidan la estructura, aunque probablemente no el monto del presupuesto. El monto del subpresupuesto de desarrollo social obviamente tiene que estar sujeto a ciertas restricciones globales, pero la estructura interna debería estar amarrada a objetivos sociales.

Si este elemento del subpresupuesto de desarrollo social se aprobara junto con el candado de que el gasto social no debe ser menor al del año anterior, se garantizaría que la estructura del gasto iría a donde quisieran los responsables de ese tema y el monto total nunca declinaría, en términos reales.

El otro elemento que he propuesto para esta Comisión Intersecretarial es su presencia en el gabinete económico. Pero no su presencia como la que tiene ahora la Secretaria de Desarrollo Social, Josefina Vázquez Mota, que solo va a enterarse de los asuntos que se discuten. No. Una presencia reglamentada en la cual la Secretaría de Desarrollo Social tuviera la facultad obligatoria de que las medidas tomadas en el gabinete económico sean sometidas a consideración de la Comisión Intersecretarial.

La persona responsable de la Secretaría de Desarrollo Social recibiría el encargo, lo plantearía en la Comisión Intersecretarial, y harían la evaluación del posible impacto de las medidas que se preparando. Por ejemplo, el IVA a alimentos y medicinas y lo pondría a consideración del gabinete económico. Si el gabinete económico, a pesar de esta evaluación, decide que la medida se aplicará, lo hará conciente del costo social.

En mi propuesta tanto la consulta original como la respuesta de la Comisión Intersecretarial deberían publicarse en el Diario Oficial de la Federación para darle transparencia al diálogo entre lo económico y lo social. No es fácil equilibrar lo económico con lo social, por eso tienen que ser medidas firmes como estos candados y el asunto de la Comisión Intersecretarial.

Los otros temas que quiero tocar –lo voy a hacer rápidamente para que haya tiempo de muchas preguntas—son el asunto de las aportaciones federales. Actualmente, las aportaciones federales están reglamentadas en la Ley de Coordinación Fiscal, en el capítulo quinto. Esto, como saben, viene de la descentralización del gasto federal.

Antes era gasto federal, se descentraliza –entre comillas—la responsabilidad de la educación, la salud y otras actividades a los estados y se les dan estos recursos, que se les llaman aportaciones federales. El capítulo quinto de la Ley de Coordinación Fiscal reglamenta actualmente las reglas de asignación de estos recursos.

Me parece –y en esto coincido con las dos iniciativas del PRD que están presentadas, una en Diputados, en la Legislatura pasada por Clara Brugada y, otra en la Cámara de Senadores en la Legislatura actual, por Leticia Burgos— en

que en la reglamentación de los fondos de aportaciones federales asignados a estados y municipios es materia de la Ley de Desarrollo Social. Le pareció lo mismo a José Ramón Cossío; le pareció muy bien que estos fondos estén en la Ley de Desarrollo Social.

El asunto son los cambios que hay que hacer a la Ley de Coordinación Fiscal actual, a la redacción y a los criterios. Los criterios de asignación de estos fondos, salvo en el caso de pobreza, que es el Fondo de Apoyo a la Infraestructura Social, en los demás casos prácticamente los recursos se asignan conforme al programable. Es decir, lo que se dio el año pasado, más lo que aumenten los sueldos y salarios y otros rubros inflacionarios, es lo que se asignarán en el ejercicio fiscal siguiente. Esto lo único que hace es perpetuar la diferencia entre los estados más rezagados y los que tienen un desarrollo relativo más amplio.

En la iniciativa de Leticia Burgos se propone un esquema mediante el cual cada fondo tiene una bolsa de compensación o un subfondo de compensación para abatir rezagos, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo y alcanzar un desarrollo homogéneo en el país de la educación primaria, de la secundaria, de la preescolar.

Desde luego están previstos, como están actualmente en la ley, fondos o subfondos para construir y mejorar espacios educativos, educación para la producción, etcétera y se introduce, aparte del mecanismo de compensación, un criterio adicional muy importante que es el de premiar la eficiencia mostrada en el ejercicio del gasto. Es decir, que haya una parte de la asignación de recursos en donde se premie a los estados que están haciendo un buen uso de los recursos y están mejorando su situación y se castigue a los estados que están haciendo mal uso de los recursos.

Esto es para evitar que estos fondos se conviertan en incentivos negativos a la ineficiencia. Los tres criterios que privan en esta iniciativa son: abatir rezagos y compensar, con lo cual se asignan más recursos ahí donde, relativamente hablando, hay más rezagados. Por ejemplo en educación o en salud.

Segundo, se hacen estos puntajes de desempeño y, tercero, desde luego la necesidad de operar la planta existente. Operación, abatimiento de rezagos y premio a la eficiencia son los tres criterios y éstos están traducidos en fórmulas y criterios específicos, para hacerlos prácticos.

Esto opera tanto en salud como en educación. En pobreza, que ya es un fondo donde hay una fórmula que se basa en un criterio de pobreza, por cierto distinto al criterio de pobreza que SEDESOL aprobó recientemente, y como resultado del trabajo del Comité Técnico, el criterio que está en la Ley de Coordinación Fiscal es un criterio multidimensional de la pobreza, donde se combinan la pobreza de ingresos con la pobreza de necesidades básicas insatisfechas.

Este criterio de medir la pobreza con métodos multidimensionales, que está ya en la Ley de Coordinación Fiscal y que por cierto plantea un problema práctico. Qué sentido tiene la medición oficial de la pobreza de la SEDESOL si no es la medición oficial del Estado mexicano. La medición oficial del Estado mexicano es la que está en la Ley de Coordinación Fiscal. Se crea un mundo de pluralidad. No se resolvió el problema de unificar las mediciones de pobreza con la propuesta del Comité porque no se reformaron las leyes, sino que se multiplicaron, de hecho, los criterios.

Hay uno más al que estaba ya en la Ley, uno más al que aplican los programas actualmente operando en la propia SEDESOL, que aplican criterios distintos al del Comité. Al respecto existen diversos problemas, pero éste no es el tema.

El asunto es que en la iniciativa de ley de Clara Brugada hay un capítulo sobre la medición de la pobreza donde se definen criterios muy específicos de medición de la pobreza que coinciden con lo que está actualmente en la Ley de Coordinación Fiscal en el sentido de usar un método multidimensional de medición de la pobreza. No tiene sentido asignar recursos de gasto social para educación, para salud, para agua, para drenaje y asignarlos en función de la pobreza de ingresos, que es lo que el Comité está proponiendo. Tiene que haber coherencia

entre lo que se hace con el gasto y cómo se mide la pobreza y qué se quiere combatir.

Hay un capítulo en esta iniciativa que trata el tema de medición de la pobreza tanto en la parte de los fondos como en el tema de medición de la pobreza. Aparece una institución, que mencionó Pedro Moreno de paso, no la mencionó por nombre, pero se refirió a la creación de instituciones para la evaluación. Se propone la creación de un instituto nacional de evaluación de la política social. Esto es de la mayor importancia. Asignación de recursos y evaluación son las dos pinzas que cierran el círculo de la política social. Si asignamos bien los recursos y evaluamos; las cosas que están en medio las van a hacer solas las secretarías, los estados y los municipios porque si no es así, no les asignarán nuevos recursos y no otorgarán los incentivos de premio. Atacar las dos puntas de la madeja es fundamental.

La evaluación que hacen las instituciones de sí mismas no funciona. La idea de crear un instituto autónomo tipo Instituto Federal Electoral, es decir, verdaderamente autónomo, que evalúe la política social. Piensen ustedes que el 60 por ciento, ó más del gasto programable federal se va a abasto social y no sabemos si se está gastando bien o se está gastando mal, si se puede mejorar o se pueden hacer correcciones.

Las autoevaluaciones hechas por las secretarías de Estado no funcionan. La experiencia demuestra que no es suficiente quién hace la evaluación. Porque actualmente la Secretaría de Desarrollo Social contrata a instituciones académicas, que le hacen la evaluación. Eso no basta para lograr una evaluación independiente. Para lograr una evaluación independiente se necesita que quien contrata la evaluación sea una institución que no tenga intereses creados en los resultados de la evaluación, sino que sea ajeno al asunto y pueda, fríamente, decidir la agenda de la evaluación.

El problema es que la SEDESOL decide hoy las agendas de las evaluaciones y contrata a universidades para que le maquilen lo que ya les pidió. No les deja creatividad, no les deja formular las preguntas de los programas. Esas evaluaciones no conducen a mejorar el desarrollo social.

La idea de crear un instituto autónomo es muy importante y el desacuerdo entre las fracciones actualmente gira en torno a qué tanta autonomía se dará al instituto. Aparentemente ya hay acuerdo en que debe crearse y las disputas en todo caso son si será un instituto descentralizado, como el Instituto Nacional de las Mujeres, o si será un instituto con independencia total del sector público. Creo que el elemento esencial está en quién nombra al presidente y a los consejeros del instituto.

Voy a mencionar un último tema –y con eso termino. Hay un capítulo también en una de las iniciativas, en la de Leticia Burgos, que es muy interesante. Es un capítulo sobre la economía popular. Es un capítulo que abre las puertas para que el sector público pueda, claramente, promover masivamente la economía popular. Si no resolvemos el problema de desarrollo de la economía popular en un país donde una fracción muy importante de la población está dedicada a actividades por cuenta propia, asociativas, informales, subterráneas, como le quieran llamar, y donde está claro que las grandes empresas no van a generar los empleos que requiere la población mexicana, si no creamos los mecanismos para promover masivamente la economía popular, no vamos a resolver el problema de la pobreza. No es cierto que con capital humano o con dineros para comer se resuelva el problema de la pobreza.

La pobreza se resuelve generando ingresos y que los pobres generen ingresos, porque están produciendo y generan sus propios ingresos. Entonces en el capítulo respectivo de la iniciativa se abren las puertas para que se puedan asignar recursos fiscales a la promoción de la economía popular; que se pueda otorgar créditos en condiciones favorables a la economía popular y créditos a la vivienda, que es un instrumento complementario muy importante de la producción popular, porque en las ciudades, en los barrios populares, más de la mitad de las viviendas populares se usan también como centros de producción.

De modo que el paquete de financiamiento vivienda y actividad productiva dentro de la vivienda es una vía de solución muy importante, incluso pensando en barrios productivos, no sólo en vivienda productiva. Esta parte de la ley abre esa puerta y la reglamenta muy bien. Además deja claro el asunto de que el apoyo a la

economía popular es un asunto de desarrollo social y no de la Secretaría de Economía.

Este gobierno perdió la posibilidad de articular lo asistencial con lo productivo cuando fragmentó y se llevó el Fondo Nacional de Empresas Sociales a la Secretaría de Economía, creando, después el programa de changarros también en la Secretaría de Economía. De esta manera quedó totalmente fragmentada la promoción de la economía popular. Este es otro elemento. En fin, he anotado algunos puntos que están ahí en el debate y bueno, aquí termino. Gracias.

DOCTOR RENÉ MILLÁN:- Muchas gracias, Doctor Boltvinik. Vamos a dar un espacio para las preguntas, posiblemente ronda de tres, así es que, ¿Si se quieren anotar?

PREGUNTA DEL PÚBLICO Mire mi pregunta es muy sencilla. Me han hecho reflexionar los cuatro excelentes ponentes, pero yo les preguntaría a ellos si ¿Realmente es un tiempo de legislar una ley de desarrollo social, cuando estamos en plena transición en este país, y antes no hemos evaluado las instituciones que tenemos actualmente, si son funcionales al desarrollo social. Esa es mi pregunta.

DOCTOR RENÉ MILLÁN: Muy bien. Le agradezco y además lo conciso. ¿Alguien más?

GILBERTO ZAMORA:-Quisiera preguntarle respecto al Banco México, nos habló de presupuestos, pero yo sí quisiera enfatizar ¿qué opinión tiene usted, en cuanto a que el Banco de México dejará de tener como titular un gobernador y pasará a depender, como anteriormente, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Al respecto quisiera que nos hablará un poco más de la relación Banco de México, la Secretaría de Presupuesto y cada una de las dependencias y ¿Cuál es la función que tiene actualmente el Banco de México? ¿Por qué sería bueno dejar a Banco de México con gobernador, o por qué no?; Todos y cada uno de los motivos que considere pertinentes. Gracias.

DOCTOR RENÉ MILLÁN: Muchas gracias, le voy a pedir que se identifiquen. ¿Alguien más, por favor? Gracias.

MARIO MENDOZA: Gracias. Mi nombre es Mario Mendoza, mi pregunta va un poco más a la cuestión del concepto de la construcción teórica, y del concepto que tienen los diversos funcionarios del Poder Ejecutivo en cuanto al desarrollo social. El doctor Pedro Moreno hablaba de que este concepto de desarrollo social, tiene una construcción conceptual, un desarrollo histórico que, desde mi punto de vista, se ha detenido en diversas etapas, es decir, depende del funcionario y depende del nivel de la institución que diseña los programas y los ejecuta. Y, por otro lado, el problema de la estructura institucional, del marco jurídico que se tiene para el desarrollo social. Es decir, yo creo, que el Poder Ejecutivo tiene una visión muy limitada e inadecuada de lo que es el desarrollo social.

Porque pongamos como ejemplo, el simple hecho quizá de que PEMEX, piense que el desarrollo social es regresar una parte mínima de recursos a los estados en donde tiene un impacto muy fuerte de contaminación por las actividades exploratorias y de extracción de petróleo, por lo que les regresa en especie o en dinero una parte mínima, de lo que se lleva. Para PEMEX eso es el desarrollo social, ese sería su conceptualización del desarrollo social, ó quizá ni lo tiene. En este sentido, me gustaría que los doctores.

Pedro Moreno y Julio Boltvinik ahondaran un poco más en este asunto de la concepción que se tiene del desarrollo social. Porque eso indudablemente impacta en el desarrollo de la ley y en su posterior ejecución, si no se entiende qué es el desarrollo social, si tengo una visión limitada del desarrollo social, por ende voy a tener una legislación limitada y voy a tener una ejecución limitada en los programas de desarrollo social.

Y otra cosa que me preocupa, es la autonomía de la política, es decir, la política social sujeta a la política económica tiene su origen en la falta de autonomía de la política. Tiene que iniciarse este nuevo descubrimiento de la

autonomía de la política para no seguir dependiendo de la economía. Muchas gracias.

DOCTOR RENÉ MILLÁN: Muchas gracias. Cerramos aquí la primera ronda, tenemos una pregunta general y dos dirigidas, entonces yo pediría que nos fuéramos por la general, así les damos tiempo a las específicas. ¿Quién quiere comenzar?

DOCTOR RODOLFO DE LA TORRE: Muy brevemente sobre el comentario de evaluar las instituciones, antes de entrar en un análisis de los contenidos de una Ley de Desarrollo Social. Creo que esto es fundamental pero no podemos desafortunadamente esperar a que se haga una evaluación para entrar al proceso de legislación, porque precisamente uno de los puntos que hace falta es tener un marco claro respecto a cómo se van a evaluar los programas públicos.

Pero incluso sin tener una evaluación completa ya hay algunos indicadores de que hay cosas que no están funcionando, como el carácter redistributivo del gasto social. El gasto social, pensaríamos, es uno de los instrumentos clave para elevar las oportunidades de aquellos que menos tienen, tomando recursos de aquellos que más poseen.

Y, sin embargo, por ejemplo, simplemente para continuar con las cifras que en algún momento les di, pensemos en una institución como el ISSSTE. Bueno el 23 por ciento del gasto del ISSSTE llega al 10 por ciento más rico de la población, en un 25.8 por ciento al siguiente decil. En otras palabras, el 50 por ciento de la población con mayores ingresos toma, a través de los servicios que proporciona el ISSSTE, la mitad de lo que esta institución gasta. Y esta institución no llega al 1.5 por ciento de la población de menores recursos.

Bueno quizás no estuvo diseñado para eso, habrá que pensarlo, pero evidentemente si queremos que nuestras instituciones tengan otro carácter, hay que incorporar información como ésta, en lo que le vamos a pedir a los organismos que van a hacer cubrir algún concepto de los derechos sociales.

DOCTOR JULIO BOLTVINIK: Creo que es una muy buena pregunta ésta de, si no deberíamos detenernos un poquito y evaluar lo que tenemos antes de crear una ley.

En muchos momentos me ha surgido la duda, trabajando en la Ley de Desarrollo Social desde la legislatura pasada y ayudando a Clara Brugada, si estábamos haciendo una ley para la Secretaría de Desarrollo Social, y a veces de repente sí me surgía la duda de ¿Y esa Secretaría qué diablos es? Es una historia muy particular de cómo se creó y para qué se creó. Es rara la Secretaría de Desarrollo Social, obviamente tendría que rehacerse. Viene de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, SEDUE, que luego se transforma en la Secretaría de Asentamientos Humanos, trae una historia ahí espantosa, extraña.

Bueno, de todas maneras el asunto es que la historia no funciona deteniéndola y reflexionando sino caminando siempre, y yo creo que es muy mejor caminar y después en todo caso ir modificando sí tenemos el observatorio puntual y vamos observando lo que esta ocurriendo. A la mejor después terminamos reformando, pero es muy fácil reformar una Secretaria de Estado, o un conjunto de instituciones, es más fácil que crear una ley, en fin, por ahí tendría que ir la cosa, en mi opinión. Pero la pregunta es muy buena, digamos, y no hay respuestas tajantes.

JULIO BOLTVINIK: ¿Abordo las otras preguntas, de una vez en lo que tenga que decir? Lo del Banco de México es un tema muy polémico. En casi todos los países del mundo el banco central es autónomo; pero la diferencia es que en muy pocos países tiene asignada constitucionalmente la aberración que aprobó esta heroica, honorable Cámara, en su momento, de que el control de la inflación sea su único objetivo, eso es lo aberrante. Vean ustedes, cómo funciona Greenspan en la Reserva Federal de Estados Unidos.

Funciona promoviendo la economía, baja las tasas de interés y lo hace claramente diciendo: “la tasa de interés es una variable que se define políticamente, y yo la defino y la bajo”. Nada de la simulación que se hace aquí, que dizque es el mercado el que determina las tasas de interés, ¡Por Dios! Debe

ser un acto de autoridad, es un instrumento de política que no tenemos que dejar al mercado. Pero tendríamos que reformar la Constitución para quitar esa aberración de sobre su único objetivo. Yo creo que ese el cambio fundamental, para que no sea sólo la inflación, sino también la promoción del desarrollo económico del país y hacerlo real.

Sobre el concepto del desarrollo social, la verdad es que hay muy poca claridad, no sólo en el sector público sino en el país. La definición con la que yo me quedé es que desarrollo social es un proceso de desarrollo cuyo propósito es elevar el bienestar de la población y, si es concebido así, no puede ser la función de una Secretaría de Estado, es de todo el aparato público. Y esa es la tragedia: con el neoliberalismo las funciones de la política económica y la política social se han especializado, los que están en las áreas económicas tienen prohibido perseguir objetivos sociales.

Antes en todas las Secretarías de Estado se hacían las cosas con criterio de desarrollo social; si estaba uno en Agricultura, se diseñaban los programas con criterio de desarrollo social, si estaba uno en la Secretaría de Economía, se pensaba en términos sociales, porque estaba claro que el objetivo de bienestar de la población cruzaba a todos los sectores.

Ahora el Fondo Monetario Internacional, el Consenso de Washington, etcétera, prohíbe a quienes están en lo económico que piensen socialmente y quieran fijar precios o intervenir en el mercado, porque no se puede.

Bueno entonces, el problema real -y tiene que ver con la otra pregunta- es que desarrollo social es un asunto de todo el sector público, todos los instrumentos deberían estar dirigidos allá y los objetivos prioritarios deberían estar en función del desarrollo social, de un proceso de desarrollo económico vigoroso, cuyo propósito fundamental sea elevar el bienestar de la población. Ese es el concepto de desarrollo social, pero obviamente no es el que tienen las autoridades actuales, que se inclinan más hacia la filantropía y estas cosas en fin.

Y el comentario de que la autonomía de la política. Obviamente la política ha estado subordinada en su conjunto a lo económico y ese es uno de los problemas del país.

DOCTOR PEDRO MORENO: En las seis iniciativas de ley sobre desarrollo social no se desecha la institucionalidad del bienestar que tenemos hoy, para nada, o sea, entonces no está suponiendo que lo que tenemos no sirve, hay que mejorarlo, por supuesto, todo es perfectible y sujeto a mejoría. Entonces, a mí me parece que lo que yo apuntaba como criterio, es la necesidad crear otra institucionalidad, o sea, complementaria para estas funciones, por ejemplo, lo que decía Julio, de inteligencia y desarrollo, ¿Por qué hay inteligencia y desarrollo para el desarrollo tecnológico, científico ó industrial y no para el desarrollo social? Debe de haber esas funciones de inteligencia, de una mayor racionalidad de las políticas, eso nunca va a estar de más.

Ahora, de eso a creer que vía el mercado o vía un razonamiento lógico en términos de la libertad individual, es como se debe proceder para diseñar la política social, no en términos teóricos, sino reales, a mí me parece que es equivocado.

Entonces, yo iría más bien, para definir el desarrollo social a los niveles del desarrollo social, que tienen que modularse de acuerdo a la situación de bienestar social que tenemos hoy en México, que es muy desigual: Porque el problema de la distribución del ingreso no tiene que ver con un problema de mercado, ni con un problema de las políticas de desarrollo social, tiene que ver con un problema de decisión política mayor y cómo está estructurado el poder en nuestra sociedad.

Pero en eso no podemos hacer mucho, es decir, una política de distribución del ingreso, no es una política de desarrollo social, los objetos son distintos. Entonces yo haría énfasis en los niveles que se deben modular en una política, para el diseño de una política social concreta. Decíamos, inversión en capital humano para crear oportunidades, correcto, asistencialismo también es importante, la promoción de la economía popular, es importante, y ahí se dan las articulaciones o interdependencias. Ya que, teóricamente, la política económica y la política social, no están separadas. De ser así, deben tenderse sus puentes, reestablecer esta interdependencia y sería correcto que la legislación pusiera

énfasis en la coordinación, muchos analistas de política social, incluso de países desarrollados, hablan de que el gran problema de la política social es la ausencia de coordinación.

Puede ser que por cuestiones técnicas el diseño y ejecución de las políticas estén relativamente desconectadas: que la política hacendaria esté en un lado, la política industrial y la política social en otros, pero también tiene que haber un momento de síntesis, de convergencia de la acción pública para producir un mayor bienestar. La política económica es instrumental, crear riqueza es su cometido, promover y fomentar la creación de riqueza; entonces, algunos necesitarían más apoyo, otros menos, pero esa es la labor de la política económica. A mí me parece que la política social y la política económica deben estar al servicio de estos fines sociales.

DOCTOR RENÉ MILLÁN VALENZUELA: Tendríamos tiempo para hacer dos o tres preguntas muy rápidas.

LILIANA CARVAJAL: Nada más quisiera hacer una pregunta rapidísima, que si el desarrollo social no está 'elitizado' en el marco que de la globalización y, sobre todo, por la política del 'rational choice' que se aplica.

DOCTOR RENÉ MILLÁN: Otra pregunta de este lado.

PREGUNTA DEL PÚBLICO: Al Doctor Pedro Moreno, pedirle que abundara más sobre el papel de la filantropía o de las organizaciones sociales en el desarrollo social.

DOCTOR RENÉ MILLÁN: Vamos a darle oportunidad a los que no han preguntado, perdón; allá por favor.

PREGUNTA DEL PÚBLICO: Buenas tardes, mi pregunta es, si alguien me podría decir los elementos clave para una coordinación entre las políticas económica y

social, principalmente en materia de ingresos. Porque yo creo que más que un asunto de reasignación de recursos lo central es la generación de ingresos para lograr el desarrollo de entidades federativas y municipios.

DOCTOR RENÉ MILLÁN: Acá esta última, por favor, va a ser la última pregunta.

PREGUNTA DEL PÚBLICO: Gracias, felicidades a los ponentes, mi nombre es Alfonso Izaguirre. Es un comentario, una pregunta reflexiva y una pregunta. La incertidumbre en que viven muchos mexicanos, es que no hemos visto – obviamente entre ellos, yo– un plan coherente que beneficie a todos. Aquí se está hablando de un plan de desarrollo que sea equitativo, que haya igualdad, se ha transitado de un Estado de dependencia a ser un Estado ignorado, concuerdo con usted.

El plan de desarrollo social debe beneficiar directamente a la población, ya que para ésta es más importante un pedazo de pan en la mesa, que el porcentaje del Producto Interno Bruto que le puedan asignar al plan de desarrollo. Si yo no lo siento en mi mesa, no sé qué está pasando.

En cuanto a la reflexión, nadie se compromete con algo que no comprende, y la pregunta sería, si dentro de los premios o dentro de los incentivos propuestos, que es lo que escuché en uno de los ponentes, a los Ejecutivos estatales o gobernadores que administren bien sus recursos, también existe una sanción, puesto que si soy un ciudadano y tengo derechos y obligaciones, si soy un representante social con mayor razón tengo también responsabilidades. Muchas gracias.

DOCTOR RENÉ MILLÁN: Muchas gracias, no sé en qué orden quisieran contestar.

DOCTOR RODOLFO DE LA TORRE: Respecto a la pregunta si no se está 'elitizando' de alguna forma el tema a través del 'rational choice', la elección racional, hago un breve preámbulo. La economía contemporánea se basa en

examinar los fenómenos individuales a partir del supuesto, la hipótesis, de que elegimos lo que más nos conviene y de que interactuamos de tal forma que alcanzamos un resultado de equilibrio, lo cual no quiere decir ni bueno ni malo, sino simplemente un balance de las distintas fuerzas que se encuentran en los mercados.

Lo que yo quisiera decir, es que esto es un instrumento para analizar fenómenos económicos, el pensar que los individuos tratan de elegir lo que mejor les conviene nos puede ayudar a entender no solamente fenómenos puramente de mercado, como la compra o venta de bienes y servicios, sino también fenómenos como la organización del gobierno y las decisiones internas de gobierno, porque a final de cuentas, quienes forman parte de los poderes públicos, no dejan de velar por sus intereses y actúan en consecuencia buscando aquello que más les conviene con contrapesos, con reglas, pero a final de cuentas bajo un esquema muy similar.

Esto me recuerda lo que mencionaba Julio Boltvinik, de que habría que pensar en nuestra estructura de gobierno y la forma en la cual toma decisiones respecto al gasto social o a los problemas de desarrollo social. Me quedé pensando que durante el tiempo de José López Portillo, el presidente tuvo gran poder sobre la Secretaría de Hacienda, con las decisiones tomó y así nos fue, y con Salinas de Gortari se unieron nuevamente las secretarías y también así nos fue.

Yo creo que hay que trascender ciertos elementos de poder personal y construir instituciones y una de las instituciones más importantes, es una ley de desarrollo social que acote entre distintas posibilidades de elección. A mí me parecía muy curiosa la mención que hacía Julio, de que habría que darle un poder específico a una parte del gabinete para que pudiera conformar un presupuesto social, porque el secretario de Hacienda tiene un peso desproporcionado. Inmediatamente se me ocurrió, ¿Por qué no le damos al presidente la facultad de remover al Secretario de Hacienda si así lo desea?

Pero ya la tiene, entonces no es un problema de elevar los poderes de cierto grupo respecto a otro, desafortunadamente, el secretario de Hacienda o el

director del Banco de México tienen un poder extraordinario porque se recurre a ellos para tener señales de la estabilidad de la economía, no los miramos nosotros, lo miran los capitales externos, los inversionistas nacionales, de los cuales depende, desafortunadamente, la marcha del país para crear empleos, realizar inversiones, etcétera. De ahí viene su poder, no tanto de exista la posibilidad de que cobren vida propia dentro de un gabinete.

Pero termino rápidamente diciendo esto, mucho de los elementos nocivos del mercado, tienen que ser moderados a través de reglas, a través de acotaciones, y una de las más importantes acotaciones, es que los individuos no únicamente tienen derecho a aquello que pueden negociar con otros, si no tienen derecho a ciertos elementos mínimos para ejercer su libertad, subsistiendo por lo menos y eso es reclamable ante el estado, de ahí la importancia de introducir el punto de los derechos sociales en la legislación.

DOCTOR JULIO BOLTVINIK: Gracias, yo no tengo mayores comentarios sobre lo que se dijo en esta segunda ronda, pero quisiera aprovechar porque tengo un desacuerdo con Rodolfo de la Torre en términos del gasto social. Él dice, citando un trabajo de John Scott, sobre la distribución, que quién sabe cómo lo hizo, porque obviamente no hay datos para hacerlo, sobre la distribución por deciles de ingreso de los beneficios del gasto social, digo, hay algunos elementos para hacerlo, porque la gente dice, tenemos en las encuestas quién asiste a primarias, quien asiste a secundarias.

Entonces, hay algunos elementos, pero no es preciso, pero supongamos que está bien el cuadro de John Scott. Cuando Rodolfo de la Torre dice que el gasto social es regresivo porque beneficia al 20% de mayores ingresos con el 23% del gasto; mientras que al 20% más pobre de la población le llega sólo el 17 por ciento del gasto -- estoy citándote de memoria-- creo que así es en su conjunto, obviamente ese no es argumento suficiente para decir que el gasto social es regresivo, porque se puede demostrar que ese 20 por ciento más rico paga más del 23 por ciento de impuestos y que ese 20% de abajo paga menos del 17% en impuestos.

Es decir, para analizar el carácter regresivo o progresivo de las finanzas públicas, en particular del gasto social, hay que ver los dos lados, el lado del ingreso y el lado del gasto, y es claro que por ley, los que están en el 20 de menores ingresos, no pueden pagar impuestos, excepto el IVA, por eso era muy importante protegerlos del IVA en alimentos y medicinas, etc. De modo que pagan muy poco IVA y no pagan Impuestos Sobre la Renta, porque la ley los exime de pagar Impuestos Sobre la Renta si ganan menos de 3 salarios y fracción entonces no tienen por qué pagar Impuesto Sobre la Renta, entonces pagan cero.

Por tanto, si ese 20 por ciento que citó Rodolfo de la Torre, paga el 0% de impuestos y recibe el 17% de los beneficios, el gasto social en este rubro es altamente progresivo. En cambio, el 20% más rico que recibe el 23% a los beneficios, puedo apostar que paga entre el 70 y el 80% de los impuestos y, por tanto, también en la otra punta, se demuestra que el gasto social es progresivo.

Y esto es un elemento muy importante porque atacar el gasto público social, tal como está, porque es de carácter universal y decir, como dice Rodolfo de la Torre, que es regresivo, sin todos los fundamentos, es abrir la puerta a puros gastos para programas sociales como *Oportunidades*, que es lo que él promueve junto con otro grupo. No quieren tener gastos de tipo universal, porque creen que son regresivos, no es cierto, ya les demostré ahorita que son progresivos. Perdón por salirme del tema, pero en mi opinión era fundamental hacer esta aclaración.

DOCTOR PEDRO MORENO: quisiera referirme a lo de filantropía. Por supuesto que la filantropía es una acción social pero de tipo privada, y parte del hecho que algunos individuos son merecedores de ayuda y otros no son merecedores. Entonces a los merecedores es a los que hay que apoyar, es decir, ahí hay una decisión no racional para decir quiénes necesitan la ayuda y quiénes no, es una decisión moral, porque cómo se puede establecer quién es merecedor y quién no.

Creo que algunos funcionarios de Progresía o de Oportunidades entran en ese dilema. Como los beneficiarios se ubican en fronteras desdibujadas, de quiénes necesitan y quiénes no, a veces entran en estos dilemas morales para decidir quiénes merecen y quiénes no merecen ser incluidos en los programas.

Pero a mí me parece que la política social, la acción pública en torno al desarrollo social o en relación con el desarrollo social, no debe partir de esta visión moral, de quién es merecedor de la ayuda y quién no. Sino que tenemos que reflexionar, y que creo que aquí se ha tocado un poco en lo que Rodolfo hablaba de la filosofía económica y también la filosofía política es ¿Qué vamos a perseguir: la igualdad de entrada, es decir, aumentar las oportunidades, o la igualdad de salida de las personas?

Entonces por eso me refería a que una política social concreta debe modular los niveles de atención, y ya lo había dicho: inversión en capital humano, o sea, igualdad de entrada, asistencialismo; igualdad de salida, promoción y organización de los pobres. Gracias.

DOCTOR RENÉ MILLÁN: Muchas gracias a todos. Damos por concluida la mesa, quisiera agradecer la presencia de todos los ponentes por su excelente intervención, tanto al Doctor Cossío, ahora ausente, al Doctor De la Torre, al Doctor Julio Boltvinik y al Doctor Pedro Moreno. Para concluir, voy a pedirle al Diputado José Antonio Hernández Fraguas que cierre y despida la mesa.

DIPUTADO JOSÉ ANTONIO HERNÁNDEZ FRAGUAS: Muchas gracias, Agradecemos las intervenciones tan interesantes de los ponentes del día de hoy. Quisiera hacerles un reconocimiento por su aportación, tanto desde el punto de vista académico, con lo cual estamos cumpliendo con uno de los objetivos del Centro de Estudio Sociales y de Opinión Pública, como desde el punto de vista del enriquecimiento para nuestras actividades legislativas, con lo que cumplimos con la otra parte de los objetivos del Centro.

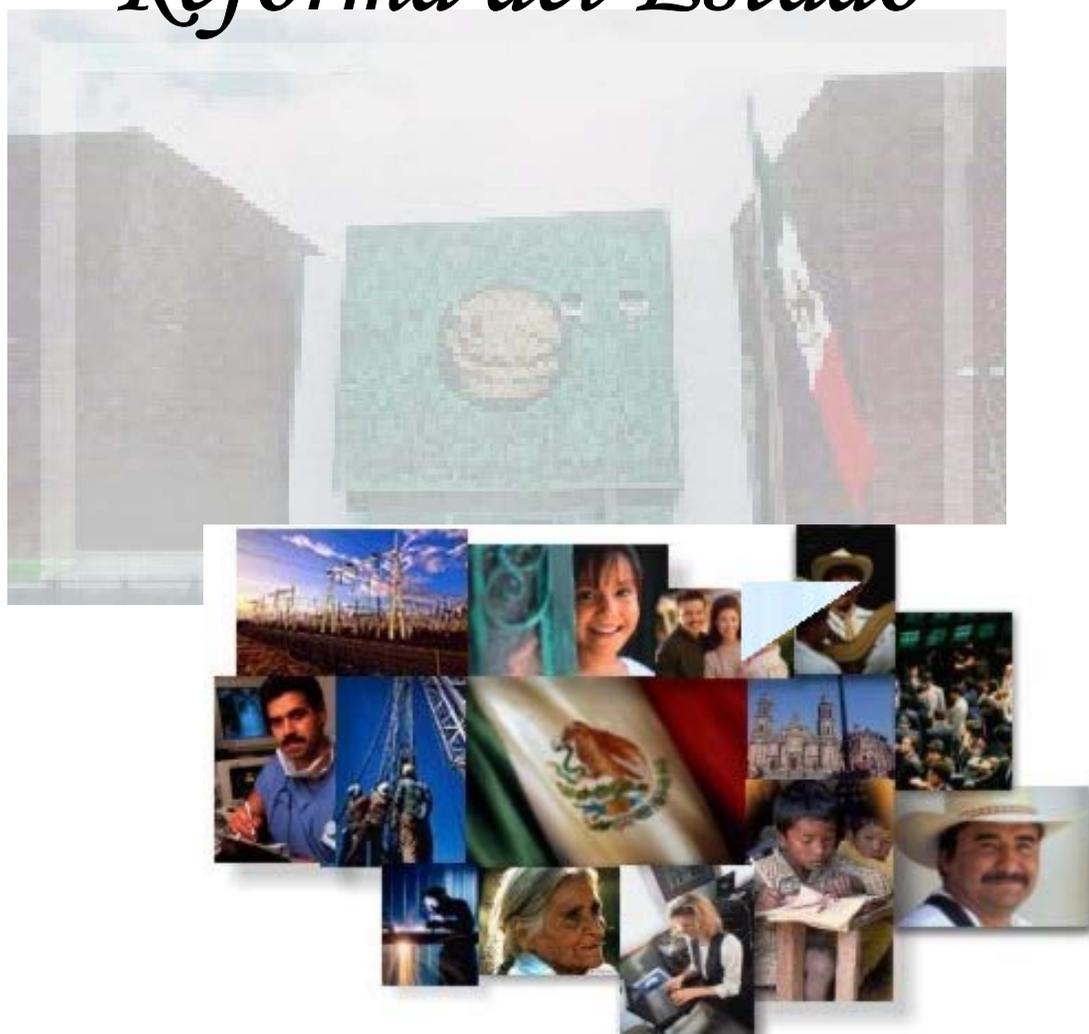
Quiero decirles a los ponentes que la memoria de esta Mesa Redonda, será distribuida a los 500 diputados, para que todos conozcamos los comentarios y las aportaciones que ustedes nos han hecho el día de hoy.

Quisiera pedirle a las directoras del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, María de Lourdes Flores y María de los Ángeles Mascott, que nos hagan el favor de entregar un modesto reconocimiento a los ponentes,

agradeciendo a todos, por supuesto, su participación, y al Doctor René Millán por la moderación de este evento. Muchas gracias a todos por su presencia.

κακακακακακακα

Reforma del Estado



Reforma del Estado

28 de noviembre de 2002

Participantes:

Dr. Jean-Francois Prud'homme (COLMEX)

Dr. Josep Colomer (CIDE)

Dr. Luis Carlos Ugalde (CIDE)

Moderador: Dr. Francisco Gil (COLMEX)

DIPUTADO RUFINO RODRÍGUEZ CABRERA: El Comité del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados y un servidor, Diputado Rufino Rodríguez Cabrera, Secretario de este Comité, les da la bienvenida a esta Segunda Mesa Redonda que lleva por tema “La Reforma del Estado”.

Antes de empezar, y antes de presentar a nuestros ponentes, quiero comentar que es público y notorio que la Reforma del Estado está atorada en esta Cámara de Diputados. En este período la presidencia de la Comisión Especial para la Reforma del Estado es rotativa; la preside un compañero de mi fracción, el Diputado Ucc-kib Espadas, Diputado federal por el estado de Yucatán.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos que esta Cámara de Diputados hace, no logran construirse los consensos necesarios para que la Reforma del Estado avance; hay propuestas sobre la dirección que debe tener sin embargo, no ha sido posible concretar acuerdos.

El Comité del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública consideró que hace falta el impulso de los especialistas y, dentro del complicado contexto nacional en estos momentos, hemos creído conveniente que en este ciclo de mesas redondas se discutiera la Reforma del Estado.

De tal suerte que voy a presentarles a nuestros participantes. Tenemos aquí al Doctor Jean-Francois Prud'homme. El es Doctor en Ciencias Políticas, por la Universidad de York en Toronto, y Maestro en Ciencias Políticas por la Universidad de Montreal; es profesor del Doctorado en el Colegio de México y en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, unidad México. Actualmente pertenece al Sistema Nacional de Investigadores y, con el apoyo de Conacyt, está

desarrollando la investigación “Los partidos políticos de oposición y la articulación de intereses en México”. Es autor de más de 30 obras de política comparada, partidos e instituciones políticas en México y América Latina, así como en teoría política, ciudadanía y representación política.

Está también con nosotros Josep M. Colomer, Doctor en Economía por la Universidad de Barcelona. Es profesor e investigador de Ciencia Política en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Ha sido consultor de varios gobiernos europeos y latinoamericanos sobre reformas electorales e institucionales. Luego de las elecciones del año 2000, fue miembro de la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Es autor de una docena de libros, publicados en cinco idiomas, así como de varias docenas de artículos en revistas científicas nacionales e internacionales. Su libro *La Transición a la Democracia; el modelo español*, ganó el premio Anagrama de ensayo. Sus libros más recientes son: *Transiciones Estratégicas e Instituciones Políticas*; éste último acaba de obtener el premio de la Asociación Española de Ciencia Política al mejor libro político en español publicado en los dos últimos años.

Asimismo, está con nosotros el Doctor Luis Carlos Ugalde, Doctor en Ciencia Política y Maestro en Administración Pública por la Universidad de Columbia en Nueva York. Ha sido catedrático en el ITAM, en la Universidad de Georgetown y en la Universidad Americana en la ciudad de Washington. Actualmente es Director de la Licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales del CIDE. Entre sus obras recientes se encuentran: *Rendición de Cuentas y Democracia, el caso de México*, editado por el Instituto Federal Electoral; *Rendición de Cuentas en Estados y Municipios*, editado por la Auditoría Superior de la Federación de esta Cámara de Diputados; y *La transformación del presidencialismo mexicano 1929-2001*, editado en inglés el año pasado.

Para moderar esta mesa está con nosotros el Doctor Francisco Gil Villegas Montiel; él es Doctor en Estudios Políticos por el Balliol College de la Universidad de Oxford y Maestro en Ciencia Política por el Colegio de México. Fue distinguido con el Doctorado Honoris Causa, por la Universidad del Planalto

Central de Brasilia, en Brasil, en noviembre del año pasado. Es profesor-investigador de tiempo completo del Centro de Estudios e Internacionales de El Colegio de México, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Autor de más de 50 publicaciones en revistas especializadas. Entre sus publicaciones destacan *Los Profetas y El Mesías, Lukács y Ortega como precursores de Heidegger en el Zeitgeist de la modernidad*, editado por el Fondo de Cultura Económica y el Colegio de México, y *El Congreso Mexicano. Estructura, organización y funcionamiento*, editado por esta Cámara de Diputados. Dejo entonces el micrófono a nuestros distinguidos ponentes.

DOCTOR FRANCISCO GIL VILLEGAS MONTIEL: Indudablemente que el tema de la Reforma del Estado es sumamente importante en la agenda de la discusión política del México contemporáneo y seguramente habrá muchas inquietudes con respecto a las implicaciones que puede tener una Reforma del Estado para el sistema electoral, para el sistema de partidos políticos, para el equilibrio de poderes, para el federalismo, para posibilidades de reelección de representantes populares en las distintas Cámaras de los distintos Congresos del país. Ese será el marco general que regirá las ponencias que se presentan el día de hoy. Así que, para empezar, cedo la palabra al Doctor Jean-Francois Prud'homme, Coordinador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

DOCTOR JEAN-FRANCOIS PRUD'HOMME: Gracias, buenas tardes. Quisiera empezar por agradecer a los Diputados Hernández Fraguas y Rodríguez Cabrera, y al Comité del Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública, por la oportunidad que me dan de compartir con algunos colegas reflexiones sobre el tema de la Reforma del Estado.

El tema de la Reforma del Estado es un tema amplio, enorme, cuya discusión se ha planteado de manera recurrente en el país durante el último cuarto de siglo. La inmensidad del campo que abarca el título de Reforma del Estado tiende a incluir a una multiplicidad de instituciones y procesos asociados al funcionamiento del sistema político.

Hay dos maneras de encarar ese tema: una primera manera de hacerlo sería pensar que, detrás de ese título amplio, hemos podido observar en los últimos 25 años situaciones muy específicas, que respondían a coyunturas políticas también muy específicas. Por lo tanto es muy difícil pensar que la Reforma del Estado en México sea un solo proceso que responde a una lógica lineal de continuidad.

Otra manera de ver el problema sería pensar que, como gran parte de la actividad legislativa termina afectando a las instituciones y procesos políticos, el estado está en perpetuo proceso de reforma. Son dos perspectivas opuestas, dos maneras de concebir el proceso de Reforma del Estado en México. Cualquiera que sea la perspectiva que elegimos para estudiar el tema, sigue siendo un asunto inmenso y evasivo.

En este momento que vive el país la tentación es muy fuerte para un politólogo que cree en las virtudes de un buen diseño institucional, como yo, de hacer una enumeración más o menos larga de una serie de reformas que permitirían un mejor funcionamiento de las instituciones políticas mexicanas. Sin embargo, voy a tratar de resistir esa tentación para presentarles más bien una reflexión sobre las condiciones que me parecen necesarias para orientar los procesos de reforma institucional. Voy a presentarles tres o cuatro reflexiones de carácter general que serían para mí precondiciones para poder iniciar un proceso eficiente y acotado de Reformas del Estado en las condiciones que vive el país actualmente.

Mi primera reflexión tiene que ver con la amplitud del campo de reforma que se abarca bajo el título de Reforma del Estado. Voy a empezar con una anécdota. Creo que hay pocos países que comparten la tradición de incluir todas las reformas al funcionamiento de las instituciones políticas bajo la expresión genérica de Reforma del Estado. México es uno de ellos, Francia es otro. No soy francés pero visito ese país de vez en cuando y sigo su vida política a distancia.

La última vez que estuve en Francia, hace algunos años, todavía en la época del gobierno de Lionel Jospin, la noche de mi llegada prendí el televisor y había un programa de asuntos públicos larguísimo; creo que duró entre dos y tres

horas con muchos invitados, 25 ó 26 de muy alto nivel. Estaban por lo menos cuatro ministros, tres jefes de partidos políticos, dirigentes de gremios del sector privado, de los sindicatos, académicos, etcétera. Todas esas personas se dedicaron durante dos horas y media a discutir con mucha inteligencia e información, a muy buen nivel, sobre un tema de interés público: la Reforma del Estado.

Después de las dos horas y media, cuando apagué el televisor, pensé en dos cosas que dicen mucho sobre la tradición política del país en el cual estaba, Francia. La primera fue el tema del programa: la Reforma del Estado. Pensé que realmente pocos países en el mundo abordaban el tema del cambio a las instituciones políticas desde una perspectiva tan holista. Es decir, no se trataba de reformas específicas, de algunos aspectos específicos de las instituciones políticas o del funcionamiento de dichas instituciones. Más bien, el tema se planteaba de manera holista dado que el Estado ocupaba un lugar central en el proceso de reflexión sobre el cambio a las instituciones políticas. Me imagino que esa manera de ver el tema estaba relacionada con el peso que se dio y que se da al Estado en la vida pública francesa. Tiene que ver con una tradición muy fuerte de presencia del Estado. Esa reflexión es aplicable también al caso mexicano.

La segunda cosa que me llamó la atención fueron las conclusiones de ese debate muy ilustrado: la Reforma del Estado es un proceso lento, difícil y casi imposible. Era realmente interesante escuchar a los ministros franceses explicar lo difícil que era reformar la vida política. La conclusión a la cual llegaban los participantes en ese programa de televisión tenía mucho que ver con la perspectiva desde la cual se abordaba el problema de la Reforma del Estado. Si el tema de la reforma del sistema político se aborda desde una perspectiva holista, que abarca a todas las instituciones del Estado, es muy entendible que se llegue a conclusiones al efecto de que es muy difícil y complicado cambiar todo.

Por tanto, mi primera sugerencia sería que el tema de las reformas a las instituciones y procesos políticos se abordara desde una perspectiva más humilde, muy específica, en donde habría que privilegiar la reforma a aspectos nodales del funcionamiento del sistema político. Esa perspectiva tiene mayores posibilidades

de éxito que los enfoques que buscan la gran Reforma del Estado. Y desde luego son preferibles reformas puntuales y, hasta cierto punto, discretas pero con grandes repercusiones institucionales, a reformas espectaculares con efectos nulos o difusos sobre el funcionamiento real del sistema político.

Llama mucho la atención, por mencionar un ejemplo actual, cómo se ha hablado muy poco en la prensa de la aprobación por parte del Senado -tengo entendido que ahora la Cámara de Diputados va a examinar esa ley- de la iniciativa de ley sobre la creación de un servicio público profesional en México. Llama la atención porque casi nadie habló de esa reforma en la prensa, mientras que es un ejemplo de una reforma puntual y discreta que va a tener enormes repercusiones sobre el funcionamiento del sistema político administrativo mexicano.

Mi segunda reflexión tiene que ver con el espíritu o mapa cognoscitivo a partir del cual se plantea la necesidad de reformas al sistema político. Quiero llamar la atención sobre cómo la manera de evaluar la necesidad de las reformas y sus mecanismos de implantación -esa es su concreción instrumental- cambia en función de las coyunturas políticas. En el caso mexicano sorprende ver cómo hay una historia reciente del reformismo estatal antes de la alternancia y después de la alternancia. Me explico.

Durante los últimos años, el debate en torno al carácter de las reformas del Estado en México ha estado profundamente marcado por el horizonte temporal de la alternancia política. En otros términos, las reformas deseadas, porque algunas de ellas nunca fueron adoptadas, tenían un eje y ese eje presentaba oposición y gobierno en torno a la deseabilidad o no del cambio político en México, es decir, lo que de manera más sencilla se llama transición a la democracia. Por un lado, se trataba de implantar reformas que se presentaban como reformas a carácter universal pero que en realidad tenían por objetivo facilitar la alternancia en el gobierno y, por otro lado, con buenos argumentos de alcance general, se trataba de controlar el ritmo de la apertura.

Todo el debate en torno a la transición democrática terminó contaminando la manera de reflexionar acerca de las reformas y el tipo de reformas deseadas.

Curiosamente -y aquí hay una paradoja- esa concepción de las reformas necesarias entra frecuentemente en contradicción con el buen funcionamiento de las instituciones democráticas. Les voy a dar ejemplos muy sencillos.

Tomemos la manera de percibir la relación entre poderes. Hasta el 2000, para muchos actores políticos el objetivo fundamental era ver de qué manera se podía contener al poder presidencial. Todo el debate en torno a la relación entre los poderes estaba orientado fundamentalmente hacia la contención del poder del Ejecutivo.

Si ahora, en este momento de post-alternancia, empezamos a reflexionar sobre ese problema de las relaciones entre los tres poderes y, sobre todo, entre el Ejecutivo y el Legislativo, el énfasis no se haría tanto en la contención del poder presidencial sino en la búsqueda de mecanismos de cooperación entre poderes, cooperación para satisfacer los intereses de todas las partes, pero cooperación al final.

Hay muchos ejemplos similares: el tema de las coaliciones políticas se discutió antes del 2000 fundamentalmente en función del eje oposición-gobierno; por un lado del abanico político, se pensaba como una modalidad que debía permitir la formación de la más amplia coalición posible detrás de una candidatura única para derrotar al partido en el poder. Y desde el gobierno la manera de ver el problema era más bien impedir que las coaliciones políticas fueran pensadas solamente desde esa perspectiva. En la actualidad, si se reflexionara acerca del tema de la formación de coaliciones electorales solo desde esa perspectiva, sería inadecuado e improductivo. Habría más bien que pensar cómo la formación de coaliciones políticas puede o no favorecer la gobernabilidad democrática.

Podría seguir enumerando varios temas que han sido pensados de cierta manera antes del 2000 y que requieren ser pensados de otra manera después del 2000. El tema del financiamiento a los partidos políticos, el tema del voto de los mexicanos en el extranjero, etcétera. Muchos de esos temas fueron marcados por el espíritu de la transición y ahora requieren ser percibidos, analizados, pensados de otra manera.

En suma, me parece fundamental dejar atrás ese espíritu de la transición para adoptar una perspectiva que haga hincapié en el buen funcionamiento de las instituciones políticas. Si se hace un recuento de su actuación en los dos últimos años, parecería que muchos actores políticos, de todo el espectro político, se han quedado con el espíritu de la transición cuando estamos en otras condiciones políticas. Esto contribuye a explicar algunos de los problemas que se pueden observar en el funcionamiento de la vida política nacional.

Este comentario me lleva al tercer elemento de mi reflexión. Creo firmemente en el diseño institucional. Creo que el diseño institucional tiene efectos sobre el comportamiento político de los actores que participan en la vida política y pienso, por lo tanto, que hay diseños institucionales mejor adaptados que otros a circunstancias particulares. Sin embargo, no hay que sobre-valorar el impacto de los efectos de las instituciones sobre el comportamiento político. Para que las cosas cambien es importante que los actores ajusten su percepción del juego político y puedan diseñar estrategias adecuadas al momento.

El mejor diseño institucional no puede obligar a adversarios que no quieren cooperar a cooperar. Cuando se analizan los casi dos años de vida política nacional post-alternancia hay la impresión de que los principales actores políticos están viviendo un lento, pero evidente -y eso es bueno-, proceso de aprendizaje de un nuevo juego político. Desde luego, no me refiero a un aprendizaje de manual sino más bien a un proceso de aprendizaje empírico que comporta una gran dimensión de incertidumbre y que funciona sobre la base del ensayo y del error.

Es producto en parte del desfase entre el juego político pre-alternancia y el juego político post-alternancia. Ese desfase se puede observar en la dificultad de optar por estrategias adecuadas en la relación entre los poderes o en la relación entre adversarios políticos. Tiene que ver con la capacidad de diagnóstico de la situación política actual por parte de los actores y con la elaboración de estrategias que se pueden traducir en ganancia política.

Por ello, las elecciones legislativas del 2003 van a ser muy importantes, no tanto en su dimensión aritmética asociada a la búsqueda de mayoría

parlamentaria, sino porque van a permitir a los partidos políticos probar el efecto de sus estrategias en el electorado. Es un paso más en el proceso empírico de aprendizaje que va a permitir que haya más certidumbre en el seno de los partidos políticos acerca del efecto de las estrategias que privilegiaron. ¿Por qué? Porque van a tener la posibilidad de ver cómo son recibidas esas estrategias entre el electorado.

En síntesis, concluyo, las tres reflexiones que quería compartir con ustedes son las siguientes. Primero, es importante abordar el proceso de cambio institucional de manera muy específica, pensando en reformas puntuales que tienen que ver con aspectos bien definidos del funcionamiento de las instituciones y del sistema político. Las reformas más eficientes son las reformas discretas de gran repercusión sobre la vida política.

Es muy importante dejar atrás el espíritu de la transición a la democracia, es decir, los grandes parámetros que estructuraron los debates políticos en el país, desde hace por lo menos trece o catorce años, en torno al cambio político. Es más importante ahora enfocar la discusión hacia la perspectiva del buen funcionamiento de las instituciones políticas.

Finalmente, el diseño institucional tiene una gran importancia: no tiene el mismo efecto sobre el comportamiento político de los políticos la prohibición de la reelección consecutiva que la posibilidad de que haya tal reelección. A pesar de la importancia de los efectos del cambio en el diseño institucional sobre el comportamiento político, hay que valorar el proceso de aprendizaje empírico de los principales actores políticos.

En la medida en que los principales actores políticos logren ajustar su acción política a los nuevos tiempos, habrá una mejor capacidad de diagnóstico de esos actores, de diseño de sus estrategias, de adecuación a las circunstancias políticas actuales. Esto permitirá a los principales actores políticos prever a más largo plazo. Una de las críticas que se han hecho frecuentemente a los partidos políticos en esos dos últimos años fue que éstos parecían actuar guiados por intereses a muy corto plazo -una elección estatal, unas elecciones internas

etcétera- y tener una gran incapacidad de desarrollar estrategias a mediano y largo plazo.

En la medida en que se dé ese proceso de aprendizaje va a ser posible no sólo pensar en el corto plazo sino también desarrollar acciones que tengan impacto a mediano y largo plazo. Desde luego, esta manera de ver las cosas es muy optimista. En otra oportunidad aprovecharé la oportunidad para sacar mi lista de buenos deseos en cuanto a reformas específicas. Hoy no lo voy a hacer. Mis dos colegas son especialistas en esos temas y me imagino que van a hablar de reformas específicas. Gracias.

DOCTOR FRANCISCO GIL VILLEGAS MONTIEL: Muchas gracias al Doctor Prud'homme por su análisis sobre la necesidad de hacer cambios institucionales, impulsar reformas puntuales y operativas y dejar atrás el espíritu de la transición para poder discutir en términos operativos las reformas que se requieren y el aprendizaje que van a requerir todos los actores políticos. Yo diría que también la opinión pública necesita acostumbrarse a un proceso de aprendizaje, justamente para poder apreciar lo que ha sido señalado por el Doctor Prud'homme, que son los elementos no nada más negativos sino también los positivos de tener una Legislatura eficiente y productiva que está trabajando en condiciones de competencia política más intensa.

Dejo ahora la palabra al Doctor Josep Colomer quien, como ya se mencionó, es uno de los grandes especialistas en el modelo de la transición a la democracia en el caso español, país con el que siempre resulta sumamente interesante hacer la comparación, especialmente en temas como la Reforma del Estado.

DOCTOR JOSEP COLOMER: Gracias. Agradezco la oportunidad de intercambio entre políticos, legisladores y académicos; creo que es un tipo de diálogo que puede resultar siempre beneficioso para todas las partes interesadas.

Quisiera empezar diciendo que la Reforma del Estado en México me parece importante y necesaria porque, como todos sabemos, ha cambiado

completamente la situación política, desde una situación en la que había un solo partido dominante, a otra en la que tenemos un panorama de multipartidismo.

Nos encontramos con que ningún partido tiene la mayoría en el Congreso, ni siquiera el partido presidencial; una situación que probablemente va a durar mucho tiempo como suele ser normal en los regímenes políticos basados en la división de poderes y que por tanto, requiere, como es una situación nueva, también nuevos mecanismos para hacer posible la buena gobernanza. A veces se dice la gobernabilidad pero está mal dicho, gobernanza está en el diccionario, es la palabra que corresponde, un buen gobierno.

Creo que hay dos elementos básicos para producir esta buena gobernanza: uno son los sistemas electorales, de los que voy a hablar, y otro son las relaciones entre instituciones, especialmente la relación que fomente cooperación entre la Presidencia y el Congreso; también entre el Gobierno Federal y los estados.

Esta cooperación entre instituciones es necesaria para evitar el conflicto, para evitar la parálisis legislativa y gubernamental, para que haya una toma de decisiones políticas efectivas, con un amplio apoyo social. Pero quisiera remarcar que esta reforma institucional necesaria sería insuficiente si no va acompañada de una amplia revisión de los sistemas electorales.

Porque imagínense ustedes que lográramos una toma de decisiones más efectiva que la que existe en la actualidad, digamos, mediante una mayor cooperación entre el Gabinete, el Presidente y las dos Cámaras del Congreso. Si esas instituciones no respondieran a las preferencias de los votantes, de los ciudadanos, porque éstas hubieran estado deformadas en la representación fabricada por el sistema electoral, podríamos tener un resultado muy perverso.

En esas condiciones un gobierno más efectivo en la toma de decisiones posiblemente podría producir todavía más descontento social y más alejamiento entre las instituciones y los ciudadanos. Habría sido un resultado casi peor que la propia parálisis institucional que ahora nos amenaza.

Por tanto, creo que los dos elementos son necesarios y, dadas las limitaciones del tiempo, quiero aprovechar para hablar básicamente del primero,

es decir, de los sistemas electorales, precisamente porque tienden a estar un poco olvidados en la agenda de la reforma del Estado y me parecen imprescindibles para que el conjunto de la reforma tenga unos resultados positivos.

Como ustedes saben, los sistemas electorales actuales fueron resultado de un largo proceso de reformas iniciadas desde el gobierno, que llevaron al Código Electoral de 1996, el cual, no creo que no diga nada que todo mundo no sepa, estuvo fabricado a la medida de las expectativas electorales que tenían en aquél momento los diversos partidos y, especialmente, el Partido Revolucionario Institucional.

Estas expectativas fueron desmentidas, no se cumplieron tal como estaban pensadas, tanto para la elección del Congreso en el año 1997, como para las elecciones del Congreso y la Presidencia en el año 2000. Por tanto, creo que el sistema electoral vigente es obsoleto, es en muchos aspectos ineficiente y en el futuro, si sigue en pie, podría provocar algunos resultados bastante desastrosos.

Voy a revisar rápidamente las reglas electorales que están en vigor para la Cámara de Diputados, para la Cámara de Senadores y para la Presidencia, comentando algunos de los defectos que me parece que tienen, y algunas posibles alternativas en el marco de la Reforma del Estado.

La Cámara de Diputados, como saben muy bien, está elegida por un sistema mixto de representación proporcional y de mayoría relativa en distritos uninominales. De hecho este sistema en las dos ocasiones en que se ha aplicado ha producido un resultado bastante desproporcional, ha habido hasta un 10 por ciento de diferencia entre las proporciones de votos y las proporciones de escaños de los partidos, en conjunto una desproporcionalidad de hasta 10 por ciento, que es uno de los valores altos en una visión comparativa de los sistemas electorales en el mundo.

Es, además, un sistema inequitativo, en el sentido de que puede incluso llegar a producir que un partido tenga más votos y obtenga menos curules que otro partido, como le ocurrió por ejemplo al PAN con respecto al PRD ya en el año 97 y podría ocurrir en cualquier momento con alguna otra pareja de partidos.

Tengo que decir que hay casos peores. Vemos el sistema electoral, por ejemplo, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, es mucho peor todavía, no viene al caso pero está en la Constitución, o sea, que también sería objeto de reforma importante. En ese caso incluso el tercer partido en votos podría obtener una mayoría absoluta de escaños, cosa que estuvo a punto de ocurrir y podría ocurrir en cualquier momento; por tanto, realmente más significativo.

Pero el otro punto que quisiera remarcar con respecto al sistema electoral de la Cámara de Diputados es que, tal como está actualmente diseñado en el Código Electoral de 1996, es imposible de aplicar con respecto a la representación proporcional y, de hecho, no se ha aplicado en las dos elecciones que ha habido.

Eso se debe a que la ley prevé dos recuentos de votos que suelen ser incoherentes. Uno a nivel nacional para asignar los 200 escaños por representación proporcional a los distintos partidos y luego otro recuento en cada una de las cinco regiones en que se divide el país electoralmente y en la que los partidos presentan sus listas de candidatos para asignar los candidatos correspondientes a cada uno de los partidos en esas cinco listas.

Pero lógicamente los recuentos no coinciden, el número de diputados que le corresponderían al recuento a nivel nacional no tiene por qué ser el mismo que la suma de los cinco recuentos separados en cada uno de los distritos. Eso se debe evidentemente a que hay distinto número de habitantes en cada una de las regiones y de hecho distinto número de votantes, y a que la distribución de votos entre los partidos es diferente en cada una de esas regiones.

Es sospechoso que si uno aplicara esa regla, que se aprobó como saben en el año 96, retrospectivamente a la distribución de votos que hubo en año 94 sí habría coincidido por casualidad y muy probablemente eso es lo que algún técnico consideró suficiente apoyo para pensar que ese sistema podría funcionar siempre, pero está ya muy estudiado y matemáticamente comprobado que en la mayoría de las distribuciones de votos posibles ese sistema no va a funcionar.

De hecho no ha funcionado ni en el 97 ni en el 2000 y por tanto para asignar los escaños a los partidos alguien en el IFE, cuya identidad todavía no he podido averiguar y me temo que incluso los consejeros del IFE no saben

exactamente quién es, ha usado alguna fórmula que a la vista de los resultados no es la peor posible, digamos, lo ha hecho con la mejor intención, pero que no está en la ley, para asignar los escaños de un modo más o menos estable.

En la práctica el sistema electoral de la Cámara de Diputados en México para la representación proporcional ha funcionado con un solo distrito, no con cinco, con uno solo. Y luego se han tenido que hacer cambalaches entre las listas de las cinco regiones quitándole un Diputado al PAN en la región uno, poniéndoselo al PRD en la región tres y así sucesivamente para que el número total de diputados fuera el previamente establecido a nivel nacional.

En mis propios cálculos entre las dos elecciones del 97 y el 2000 al menos 10 personas han sido Diputados o han dejado de serlo como consecuencia de la aplicación de este criterio que no está, repito, en la ley, es alegal y anónimo.

Creo que esto ya sería un elemento suficiente para reformar el código electoral. De hecho cabe una reforma legal relativamente simple, que creo que podría mejorar enormemente, podría ser un gran arreglo en este sistema electoral.

La propuesta sería volver al voto doble que se había usado en el año 87, pero asignar los escaños sólo por representación proporcional, es decir, que los 500 Diputados lo fueran por representación proporcional, y una vez hecho este reparto, a seleccionar los candidatos que van a cubrir esos curules en parte a partir de aquellos que hubieran obtenido mayor número de votos en los distritos uninominales.

Este es un sistema que se suele conocer como representación proporcional personalizada, que es un sistema que se inventó en Alemania hace unos 50 años, luego se ha aplicado en bastantes países; recientemente en Bolivia, también en Venezuela por cierto, pero el presidente Chávez lo abolió, y en los círculos académicos es actualmente probablemente el que cuenta con mayor prestigio porque podemos considerar que consigue el mejor de los dos mundos.

Por una parte una gran proporcionalidad en la asignación de escaños con respecto a los votos, y por otra parte también una gran cercanía y posibilidad de intercambio entre Diputados en distritos pequeños y sus votantes durante toda la Legislatura.

Respecto a la Cámara de Senadores voy a ser más breve. Como ustedes saben también, hay otro sistema mixto también en parte mayoritario y en parte proporcional, lo cual deforma, altera el papel de representación territorial que correspondería tradicionalmente al Senado, es decir, de representación de las mayorías de los estados, como corresponde de hecho a cualquier país de tipo federal como es el caso de México.

Por tanto creo que es una mala fórmula la que hay, dos sistemas mixtos con dos principios, uno mayoritario y otro proporcional en cada una de las Cámaras, cuando parece lógico que fuera mejor un principio electoral para cada una de las dos Cámaras.

De hecho esa es la fórmula general que existe en los países de tipo federal en los que la Cámara de Diputados es elegida por representación proporcional para dar cabida al conjunto de las tendencias políticas, ideológicas que representan al conjunto de los ciudadanos. Y por otra parte, el Senado tiene más bien un papel de representación territorial de los estados para fomentar también la cooperación entre ellos en este ámbito de competencias federales. Este esquema es el que está en vigor en la mayoría de los países federales con asambleas bicamerales.

Respecto de la elección presidencial, creo que el sistema actual por mayoría relativa es el peor de los posibles. Esta regla estuvo en vigor en el pasado en muchos países de América Latina, pero produjo resultados muy perversos. En la segunda mitad del siglo XX, en diversos países, como Brasil, Chile, Perú, hubo golpes de estado contra presidentes minoritarios y extremos que habían conseguido ganar, gracias a la regla de la mayoría relativa. Me parece, aunque sea un argumento estrictamente empírico, pero es bastante aleccionador, que virtualmente todos los países de América Latina han sustituido esta regla, han abandonado la regla de la mayoría relativa, para la elección presidencial en los procesos de democratización que empezaron en los años 80's, y la han sustituido por reglas más inclusivas.

En el caso de México, la elección del 2000, todos recordamos vivamente, resultó más o menos bien, desde este punto de vista institucional, pero si alguno

hace el esfuerzo conveniente de memoria, sabrá perfectamente que dos o tres días antes nadie sabíamos muy bien cómo iba a acabar todo aquello y no todos los teníamos todas consigo.

Resultó que hubo un candidato que obtuvo unos 6 puntos porcentuales de ventaja con respecto al segundo, lo cual pareció más o menos suficiente, no era un candidato extremo, al menos en todos los temas, sino que tenía una posición más bien centrada, intermedia, al menos en algunos temas importantes referidos a la democratización, por tanto podía atraer votantes, incluso, simpatías de distintas orientaciones políticas ideológicas, digo, de votantes de distintos espectros.

Pero, ese tipo de resultado podría no repetirse en el futuro, en cualquier momento, digamos en la elección del 2006 o cualquier otra, si hay, por ejemplo, más de tres candidaturas significativas y los repartos de votos entre los candidatos están más parejos que en el 2000, podría ganar perfectamente un candidato que obtuviera, digamos, el 30 por ciento de los votos, incluso menos, podría ser realmente un ganador muy impopular, que pudiera tener una mayoría de oposición muy sólida enfrente y que pudiera producir graves crisis de ingobernabilidad, como algunas de las que desgraciadamente habían ocurrido, en otros países de América Latina, hace varios decenios.

¿Cuáles son las alternativas? Hay varias a considerar, una sería establecer, por ejemplo, un régimen parlamentario, que creo que sería la mejor solución y dejar de hacer la elección directa del Presidente, elegir el gobierno a través del Parlamento, como ocurre en tantas democracias bien establecidas en el mundo. Eso es difícil ahora mismo discutirlo, quizá tendríamos alguna otra ocasión, porque es un tema que requiere muchos aspectos, me voy a centrar solamente en fórmulas de elección separada del Presidente con respecto al Congreso.

Por supuesto, la que no les voy a proponer, sin duda, es la del colegio electoral, como el que existe en Estados Unidos, porque como bien saben, puede producir resultados más bien estrafalarios, en el que un candidato con menos votos gana la presidencia frente a otro con más votos. Básicamente los sistemas

disponibles, creo, que existen ahora en los demás países de América Latina, básicamente tres variantes de la segunda vuelta.

La primera es la más tradicional, es requerir la mayoría absoluta, es decir, más de la mitad de los votos, en la primera vuelta y, si no, hacer una segunda vuelta directa entre los dos candidatos más votados. Esta es una fórmula que existe actualmente en nueve de los países de América Latina.

Otra, la segunda variante, es requerir una mayoría relativa cualificada, digamos, del 40, 45 por ciento para, sobre todo, evitar en la mayoría de las ocasiones una segunda vuelta porque es relativamente más fácil que algún candidato llegue a ese umbral, pero garantizando que al menos tendrá ese apoyo, que no sea un candidato superminoritario, como los que antes he aludido, que pueden ganar con la mayoría relativa.

Este es un sistema que existe actualmente en cuatro países y también se ha usado ya para elecciones locales en algunos municipios mexicanos, por cierto, y podría ser también una buena fórmula.

Pero la tercera, a mí es la que más me gusta, es el requerimiento de una mayoría absoluta en la primera vuelta y, en caso de que ningún candidato la obtenga, una segunda vuelta entre los dos más votados en el Congreso, no-elección directa, sino en el Congreso.

Este es un procedimiento que tiene una cierta tradición en América Latina, desde el siglo XIX. En el país que ha estado más tiempo en vigor, ha sido en Bolivia, es donde actualmente se aplica; se han hecho ya seis elecciones presidenciales y congresuales sucesivas en Bolivia con este sistema, cosa que para este país no deja de ser un buen récord democrático, dada la trayectoria de golpes y crisis permanentes que tenía antes.

Y es un sistema que como ha ocurrido en estas 6 veces en Bolivia, por ejemplo, suele producir que la elección final se acabe haciendo en el Congreso entre los dos más votados directamente, pero formando ya una mayoría suficiente para nombrar al Presidente.

Por tanto, formando una mayoría legislativa en torno al partido del Presidente y al mismo también un gabinete presidencial multipartidista, es decir,

una concurrencia entre la mayoría legislativa y la mayoría gubernamental, que puede dar muchísimos más incentivos a la cooperación entre las dos instituciones y permitir una mayor fiabilidad de la actividad legislativa y gubernamental durante todo el periodo. Por tanto, creo que es una fórmula muy adecuada para favorecer también la cooperación entre instituciones y la gobernanza general del país.

Termino ya, simplemente repitiendo que he dicho al principio, yo creo que hay muchos arreglos institucionales importantes que hay que hacer en la reforma del estado con respecto a relaciones entre el presidente del Congreso, entre el gobierno federal y los estados, pero les diría sobre todo a los Legisladores y a aquellos que puedan influir en la actividad legislativa que no menosprecien el sistema electoral, que es clave fundamento de todas las demás reformas. Gracias

DOCTOR FRANCISCO GIL VILLEGAS MONTIEL: Muchas gracias, Doctor Colomer, creo que nos ha presentado un enciclopédico abanico de posibilidades de reformas puntuales y concretas para iniciar, quizás con paso firme, un proceso de Reforma del Estado, que ciertamente deja atrás el estancamiento del espíritu... De quedarse en el espíritu de la transición.

Ciertamente dentro de todo este abanico de posibilidades de reforma al sistema electoral, como las relativas al sistema de representación proporcional, se encuentra la meta de conseguir un sistema electoral realmente equitativo para todos los partidos, sin protecciones para algunos partidos políticos en función de sus dimensiones, como ha ocurrido en el pasado.

Dejo ahora la palabra al Doctor Luis Carlos Ugalde, que es el director de la Licenciatura de Relaciones Internacionales y Ciencia Política del Centro de Investigación y Docencia Económica.

DOCTOR LUIS CARLOS UGALDE: Buenas tardes. Me da gusto estar en la Cámara de Diputados para discutir un tema tan relevante como lo es la Reforma del Estado, sobre todo por estar en una mesa de tan distinguidos panelistas.

Mi ponencia girará en torno a dos ejes: un comentario global sobre la Reforma del Estado y un comentario específico sobre uno de los elementos más importantes de dicha reforma -el tema de la reelección inmediata de Legisladores.

El primer comentario es sobre el concepto “Reforma del Estado”. Siempre me ha parecido un término pretencioso, una frase pomposa, que al pretender abarcar mucho, acaba por ser un concepto que a veces se vacía de contenido y acaba por confundir a las personas sobre su significado.

Cuando se usa mal el concepto Reforma del Estado, aplica el dicho de que “todo cabe en un jarrito sabiéndolo acomodar”, ya que el concepto puede abarcar desde reformas a reglas electorales, a las normas que regulan las relaciones Ejecutivo-Legislativo, el fortalecimiento del Poder Judicial y el federalismo - todo lo cual creo que sí es parte de la Reforma del Estado, pero a la vez también se incluyen temas de política económica, combate a la pobreza, la política indígena, la política para el campo y, al final de día, al querer colocar todos los temas bajo el paraguas de la Reforma del Estado, el concepto acaba siendo inútil como elemento para ordenar la discusión.

Para aprovechar la utilidad del concepto, tenemos que acotar su significado y ser más precisos y más rigurosos sobre qué queremos decir con Reforma del Estado.

La Reforma del Estado abarca dos tipos de reglas: aquellas para elegir a los gobernantes, que se centran principalmente en el sistema electoral y en el sistema de partidos -tema que ya fue abordado por Josep Colomer-; y aquellas para regular las relaciones entre poderes y ámbitos de gobierno, es decir, relaciones Ejecutivo-Legislativo y federalismo, de manera preponderante. Por ello, la Reforma del Estado es una reforma sobre las reglas del juego para elegir gobernantes y normar su desempeño y las relaciones entre poderes.

Un problema recurrente en el debate sobre el tema es que con frecuencia se incluyen en la Reforma del Estado asuntos sobre políticas públicas y sobre los fines de esas políticas. Por ejemplo, se dice que la Reforma de Estado debe incluir “políticas de Estado” en materia económica y de combate a la pobreza, cuando la reforma mencionada sólo debe abarcar los procedimientos de las reglas del juego,

más no los resultados de esas reglas del juego y menos el contenido de las políticas públicas.

La inclusión de políticas públicas es peligrosa por dos razones. Primero porque confunde conceptos y estira un concepto al incluir todo en él. Y porque establece un parámetro de medición inalcanzable. Si se incluye el combate a la pobreza como elemento de la Reforma de Estado, por ejemplo, entonces sólo habrá éxito cuando hayamos eliminado esa pobreza. Asimismo, quienes pugnan por establecer en la Constitución Política de Estado un contenido específico de políticas públicas como parte de la Reforma del Estado, están incurriendo en actitudes antidemocráticas, porque corresponde a cada gobierno orientar el contenido de las políticas de acuerdo al mandato de los electores, y no de acuerdo al mandato de un grupo de reformadores. Por esa razón, la Reforma del Estado sólo debe establecer reglas de decisión para que cada gobierno electo y con un mandato de los electores pueda tomar decisiones y ejecutar una agenda propia de gobierno. En suma, la Reforma de Estado debe hacer referencia a las reglas de decisión, mas no a los objetivos finales del arte de gobernar.

Habiendo hecho este comentario, quiero ahora abordar el tema de la reforma para permitir la reelección inmediata de legisladores. Este asunto es muy relevante y desafortunadamente ha quedado fuera de la agenda de discusión legislativa, en parte porque se trata de un tema que genera controversias. Pasará algún tiempo para que sea aprobado. Es una reforma indispensable para mejorar el funcionamiento del Congreso.

Primeramente quiero hablar un poco del contexto histórico. La reelección inmediata en México tiene más tradición que la no-reelección: las constituciones de 1824, 1857 y 1917 la permitieron. Fue hasta 1933 cuando se prohibió, lo cual implica que tuvimos una experiencia de 110 años con reelección inmediata de Legisladores.

En 1933 Plutarco Elías Calles impuso esta reforma. Los análisis históricos sugieren que el propósito de esa reforma –y es muy importante tener esto en mente- fue diluir el poder de caciques regionales del entonces Partido Nacional Revolucionario (PNR), quienes controlaban el poder en las regiones y lo

fragmentaban, con lo cual impedían que el partido, creado pocos años antes, pudiera consolidarse como un partido nacional. Para ello era necesario retirarles ese poder a los caciques regionales y un instrumento que parecía eficaz para ese fin, y que probó serlo, fue prohibir la reelección inmediata. De esa forma estos caciques regionales, que controlaban las reelecciones de Legisladores en sus zonas de influencia, tendrían que recurrir cada tres años al comité nacional de su partido para promover a sus cuadros políticos. La no-reelección fue uno de los instrumentos más eficaces que tuvo el Partido Nacional Revolucionario para retirarles poder a los caciques regionales, concentrar el poder nacional y consolidar un aparato político que resultó muy eficaz en las décadas siguientes.

Hoy sólo existen dos casos de países que prohíben la reelección inmediata: México y Costa Rica. En aquellos países donde la reelección sí está permitida, hay rangos de variación en las tasas reeleccionistas muy amplios. Hay casos donde las tasas de reelección de una legislatura a la siguiente pueden variar entre 10 y 20 por ciento, como es el caso de Argentina, hasta casos extremos, en el otro lado, como lo son los Estados Unidos, donde las tasas de reelección varían alrededor del 95 por ciento.

¿Cuáles han sido las consecuencias de esta institución que prohíbe la reelección inmediata de legisladores? Hay varias que ustedes han escuchado y no iré mucho al detalle, simplemente las mencionaré.

Primero, la no reelección limita la rendición de cuentas legislativas ya que se estimula que los Congresistas presten más atención a las dirigencias de sus partidos, que a su relación con el electorado. Y nuevamente, cuando hablamos de esto, no estamos hablando de un comportamiento perverso, simplemente es un comportamiento estratégico establecido por una regla que hace que los Congresistas dependan políticamente más de sus partidos, quienes los pueden postular a otros cargos, que de sus electores.

Segundo, la no reelección genera una experiencia limitada del Congreso. En las últimas legislaturas, alrededor del 18 por ciento de los Legisladores entrantes en la Cámara de Diputados lo habían sido anteriormente, lo cual implica

que más del 80 por ciento restante tiene que invertir recursos y tiempo para aprender las técnicas y las prácticas de la Cámara de Diputados.

Tercero, la no reelección limita la especialización de los Legisladores ya que no paga políticamente especializarse en el trabajo de las comisiones, que debería de ser el eje central de la organización del Congreso. Los datos muestran que entre 1940 y 1997, una minoría de aquellos Diputados que se pudieron reelegir fueron miembros de la misma comisión la segunda ocasión. En los casos de las comisiones de Hacienda y Presupuesto, por ejemplo, sólo alrededor del 2 por ciento de sus integrantes entre 1970 y 1997 lo fueron en dos ocasiones.

Cuarto, la no reelección incentiva un proceso de selección adversa que quiere decir que el hecho de que no existan carreras legislativas aleja a muchos políticos profesionales y talentosos que harían una carrera de largo plazo si eso fuera posible, por lo que con frecuencia se recluta a políticos o individuos que carecen de otras alternativas y que usan a la Cámara simplemente como un escalón político.

Y la quinta consecuencia es la falta de memoria institucional. No hay continuidad de la información y de los trabajos de una Legislatura a la siguiente. Esa carencia de continuidad se agrava porque no se ha aplicado un sistema eficaz de servicio civil. La Cámara dio pasos importantes en la reforma a la Ley Orgánica de 1999 para contar un servicio profesional, pero ese servicio civil va a seguir siendo inviable si cada tres años llega una nueva Cámara de Diputados que querrá influir para contratar personas de su confianza.

¿Qué dice la opinión pública en México sobre la reelección? La opinión pública inicialmente tiene una tendencia adversa a la idea de la reelección legislativa. Una encuesta de la revista *Este País*, por ejemplo, muestra que a 52 por ciento de los encuestados no le gusta la idea y sólo 17 por ciento está a favor. Otra encuesta del periódico *Reforma* de 2002 muestra que 59 por ciento de los encuestados está en contra de la reelección y sólo 31 por ciento está a favor. Sin embargo, los números se invierten cuando se les pregunta si apoyarían la reelección en caso de que esa medida aumentara la capacidad y profesionalismo de los Legisladores. Cuando la pregunta se frasea de esa manera, 55 por ciento de

la gente está a favor y 34 por ciento en contra. Y un dato adicional: las encuestas muestran que 73 por ciento de los ciudadanos quieren que la sociedad pueda evaluar el desempeño de los Legisladores.

Por lo tanto, lo que la opinión pública está mostrando claramente es, por un lado, una asociación histórica incorrecta, porque se piensa que la reelección es algo malo por su vinculación con la figura de Porfirio Díaz, que es una asociación automática. Y la segunda es probablemente una percepción negativa del trabajo del Congreso donde se piensa que si hay reelección, entonces van a estar ahí siempre los mismos a quienes no queremos. Si se promueve la idea de que la reelección inmediata estimularía el profesionalismo, mayor responsabilidad y por lo tanto mejores Diputados, el juicio de la gente se alteraría completamente.

¿Cuáles son las alternativas de solución? Hay dos alternativas básicas y dos variantes. Las dos básicas son: la solución radical, que sería reelección inmediata por periodos indefinidos; y la solución moderada, que sería reelección inmediata por periodos límite. Por ejemplo, dos reelecciones para Diputados y una para Senadores.

Las variantes serían: que en lugar de que se permita la reelección, se aumente el periodo de duración de las legislaturas de 3 a 4 años, por ejemplo; o bien mantener como están las cosas, pero darle a los Diputados servicios de asesoría que permitan la continuidad en el análisis de los temas.

Creo que las variantes no van al fondo del problema. La reelección inmediata no sólo aumenta el horizonte temporal de los Congresistas, sino además inserta un incentivo en el comportamiento de los Legisladores que los motiva a acudir más a la opinión pública, acudir más a los distritos para establecer un vínculo más estrecho con los electores. Dotarles de mejores servicio de asesoría es un paso positivo pero parcial para solucionar las deficiencias y el sistema de incentivos que prevalece en la actualidad. Mi propuesta es que haya reelección inmediata con periodos límite para evitar la eternización de algunos individuos.

Es importante destacar que el hecho de que haya reelección inmediata no implica que los Diputados se reelijan de manera automática, porque hay tres fases que deben cumplir antes de lograrlo. Primero se necesita que un Diputado en

funciones quiera reelegirse; segundo, una vez que un Diputado en lo individual haya decidido que quiere buscar la reelección, la segunda fase es que su partido apoye su candidatura; y, tercero, una vez que es candidato, debe competir en una elección abierta y ganar la reelección, lo cual implica que hay que pasar tres fases y seguramente las tasas de reelección en un país como México no serían demasiado elevadas.

Por lo tanto, con reelección inmediata habría un Congreso con incentivos para que los Congresistas tuvieran más vínculos con el electorado, pero donde probablemente menos de un 50 por ciento de ellos lograría reelegirse y la otra mitad estarían renovándose constantemente, por lo que el temor de un proceso de eternización y cacicazgos es infundado.

Ahora quiero esbozar algunas preguntas para la fase de diseño de la reforma ¿A quién aplicar la reelección, a los Legisladores de mayoría relativa, a los de representación proporcional o a ambos? ¿Cómo debieran ser las reglas de nominación de los partidos para quienes quisieran reelegirse? ¿Bajo qué criterios los partidos pueden o no autorizar el deseo de un Legislador que desea postularse nuevamente? ¿Puede una legislatura, por ejemplo la LVIII, legislar una medida para beneficiarse de ella?

Concluyo con dos comentarios. La reelección no es la panacea, pero sí es una condición necesaria aunque insuficiente para fortalecer al Congreso. Si la reelección se acompaña de otras medidas puede ser un ímpetu muy importante para modernizar al Poder Legislativo.

Hay algunos riesgos también. El primer riesgo es que disminuya la disciplina partidista en el Congreso y eso es grave porque los márgenes de negociación entre grupos parlamentarios se reduciría. Por ello debemos procurar que los altos niveles de disciplina del Congreso mexicano se protejan una vez que se introdujera la reelección. Eso se puede lograr mediante el sistema de financiamiento, el órgano de gobierno de las Cámaras y los estatutos de los partidos.

El segundo riesgo es el asunto de la penetración de grupos de interés. Habría un interés de grupos cabilderos para acercarse y promover agendas propias.

Una manera de mitigar este riesgo, ciertamente, no es no tomar esta decisión sino más bien dotar al IFE de mayores recursos para fiscalizar las campañas y garantizar que efectivamente 90 por ciento del financiamiento siga siendo público.

Concluyo diciendo que es un mito que la reelección legislativa atente contra los principios maderistas de la Revolución Mexicana y que sea la antesala de la reelección presidencial. En la medida que tengamos un Congreso más profesional y autónomo, la tentación de la reelección presidencial es más alejada.

DOCTOR FRANCISCO GIL VILLEGAS MONTIEL: Muchas gracias al Doctor Luis Carlos Ugalde. Probablemente de toda la evidencia que nos presentó con respecto a las posibles ventajas que podría tener un sistema de reelección en los cuerpos legislativos, el que más optimismo me inspiró es el caso del Diputado ruso. Porque si ese Diputado va a cumplir 100 años y su carrera parlamentaria fue de 48 años, eso... eso quiere decir que la empezó a la tierna edad de los 52 años, lo cual me da muchas esperanzas para iniciar la mía en el 2006 y quedarme 48 años en el poder.

Antes de pasar el micrófono al público para que haga preguntas e intercambiamos posiciones con los Legisladores, yo también tendría la pregunta de si no hay cierto interés en esta parte de la Reforma del Estado para tratar de conseguir una mejor gobernabilidad, y uso la palabra gobernabilidad, porque se ha hablado de la posibilidad de revivir una cláusula de gobernabilidad y tratar de conseguir que haya una reforma para que haga más coherente la posición del Ejecutivo con la del Congreso.

Y eso me hace pensar a mí si no hay aquí una especie de nostalgia para tratar de revivir lo que en el antiguo régimen fue una forma de conseguir formas de mayoría, para conseguir eficiencia gubernativa, y que ahora habría ciertas intenciones de Reforma del Estado para conseguir este resultado.

Me invitaron de moderador, pero creo que también puedo ser provocador... Así que pasamos ahora el micrófono al público.

DIPUTADO JOSE ANTONIO HERNÁNDEZ FRAGUAS: Quiero hacer un reconocimiento al alto nivel de las exposiciones, agradecerles sus aportaciones y esbozar un breve comentario.

Hablar de reforma de las instituciones implica necesariamente que existan las instituciones. Y Reforma del Estado creo que no es necesariamente plantear reformas radicales a estas instituciones, sino en muchos de los casos buscar los mecanismos legislativos para que estas instituciones se consoliden.

En este sentido, desde hace muchos años se han venido dando pasos importantes que han generado instituciones importantes en el país. En esta Legislatura, por ejemplo, se han hecho varias propuestas y hemos aportado varios temas que tienen que ver con el aspecto un poco más específico de lo que puede ser una Reforma del Estado.

Me refiero a desde la reforma indígena -que, con todo y los cuestionamientos que ha tenido, ahí está y ahora se está planteando una reforma de la reforma indígena- hasta otro tipo de temas como una Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley de Acceso a la Información que, por supuesto, implica un tema importante para el sistema político mexicano.

Y tenemos también un número muy grande de iniciativas para reformar el Código Electoral. Estamos tratando de que en un paquete se pueda resolver una revisión prácticamente integral del Código Electoral que consolidaría, por ejemplo, al Instituto Federal Electoral y los Tribunales.

Hay algunas otras iniciativas que ya estamos por discutir. Por ejemplo, en el caso de la Asamblea del D.F. ya está la propuesta para que se reforme la Constitución General de la República y se establezca el principio de proporcionalidad pura en la selección de los Diputados de representación proporcional.

Tenemos ya también una iniciativa próxima a discusión para la ampliación de los plazos en los periodos legislativos, en fin, hay una serie de temas que se han venido desarrollando, hay iniciativas respecto a seguridad nacional, estamos a punto de discutir la minuta del Senado respecto a la Ley del Servicio Profesional de

Carrera que, por cierto, en la Cámara ya se hizo un esfuerzo importante desde la Legislatura pasada y no ha funcionado.

Nosotros hemos comentado con los investigadores del Centro de Estudios que ojalá y pudiéramos llegar en un momento dado a un sistema como el tipo de letrados de las cortes españolas, que eso permitiría a lo mejor no pensar en la reelección y sí en un servicio muy profesional de asesoría para los Diputados.

Creo que la Reforma del Estado no necesariamente implica una reforma radical ni cambiarlo todo, sino en muchos casos reformas que permitan consolidar las propias instituciones, perfeccionarlas o mejorarlas en muchos casos.

Y quise hacer esta referencia porque seguramente ustedes tendrán muy claro que el tema nace, cuando menos a la luz pública, a partir del discurso del 5 de febrero del Presidente Vicente Fox, en donde prácticamente lo que plantea es una nueva Constitución. Y yo quisiera en ese sentido conocer su punto de vista, porque creo que ahí se desvió un poco la atención de lo que puede ser una reforma a las instituciones y se empezó a hablar de una Reforma del Estado, como si esto significara una reforma o una nueva Constitución. Gracias.

DOCTOR FRANCISCO GIL VILLEGAS MONTIEL: Muchas gracias. Bueno, parece ser que se han juntado algunas preguntas. Una de ellas, creo que directamente pertinente a lo que acaba de comentar el Diputado, de Andrea Kenia Sánchez, de la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM, dirigida al Doctor Jean Francois Prud'Homme. La pregunta es: "Se puede plantear un buen diseño institucional, pero ¿se puede hacer si antes no se habla de una reforma de la educación para que existan posibles líneas de la Reforma del Estado? ¿Qué tan marcada es la ausencia de la formación ciudadana de nuestros Legisladores en la construcción de acuerdos?". Hay otras preguntas que quisiera simplemente plantearlas antes de dar otra vez la palabra al público.

Demetrio Rojas Torres le dirige al profesor Josep Colomer la siguiente pregunta: "¿Cree usted que la transición a la democracia se hubiera podido dar únicamente con reformas al sistema electoral?". Al Doctor Prud'homme le

pregunta el mismo Demetrio Rojas Torres si cree que en México debe seguir prevaleciendo el presidencialismo.

Hay otras preguntas también en esa dirección. A la mesa en general, Lilita Carvajal Larios, de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM, pregunta: “¿En el marco de la globalización, la Reforma del Estado va en el sentido del adelgazamiento del Estado?”

Antes de pasar el micrófono hay un comentario de Francisco Serrano Hernández, en donde él hace las siguientes propuestas para la Reforma del Estado. Primero, un nuevo proyecto de país; segundo, un nuevo pacto social; tercero, una nueva Constitución; cuarto, una nueva Reforma del Estado y, quinto, un pacto siempre pensando en los factores de la producción. Esto no lo haría un régimen sino varias generaciones. Pregunta Francisco Serrano “¿Qué es lo que opinan los distintos autores de la mesa a este respecto?”

Y una más que tenemos de Armando Mijael Montoya Gallegos, de la ENEP Acatlán: “¿Cuál es el papel de la sociedad civil en la Reforma del Estado si se sabe que el papel de la cultura política en México no es todavía claro?” Dejamos aquí estas preguntas. Habrá una segunda ronda.

DOCTOR JOSEP COLOMER: Bueno, más o menos a partir de las incitaciones que dan las preguntas. Estuve en la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado que funcionó en la segunda mitad del año 2000.

Ahí la propuesta que surgió era, por un lado, descartar una asamblea constituyente para elaborar una nueva Constitución desde cero pero, por otro lado, pensar que no era suficiente hacer algunas reformitas más como las más de 500 reformas a la Constitución que ya se han hecho a lo largo de la historia, sino algo mucho más ambicioso y eso cuajó con la expresión “revisión integral de la Constitución”, que no requiere una elección separada, pero que permite abordar cambios, tal y como estaba propuesto en la mayoría de los artículos.

Quisiera decir algo un poco general sobre esto. Hasta qué punto pensamos que la Reforma del Estado puede ser realmente muy ambiciosa o tiene

que ser muy amplia o puede ser más concreta o cambios puntuales que se vayan haciendo a lo largo del tiempo.

El procedimiento puede ser reacomodado a las conveniencias políticas de cada momento, pero al final yo creo que es conveniente tener una cierta perspectiva de qué tipo de régimen político queremos construir, aunque sea a través de reformas parciales.

Básicamente yo creo que hay tres alternativas, si me permiten simplificar. La primera es la que ha existido tradicionalmente en México durante tantos años y en otros países de América Latina, a las que algunos han llamado hiperpresidencialismo o cosas parecidas, en la que hay una enorme concentración del poder en el presidente y que, por tanto, requería muchos instrumentos. Tiene instrumentos clave como el control del ejército, que ha sido importantísimo en la historia, el veto legislativo, que permite que con un tercio de los Diputados y/o de los Senadores, se pueda bloquear completamente la actividad legislativa, que es un enorme poder.

En México había otros poderes, como se sabe, resultado de la existencia de un solo partido y del poder clave del presidente. Ese es un modelo que parece que ha generado, en muchos países, procesos autoritarios y que en cualquier caso ha estado superado en México y parece bastante difícil volverlo a establecer; está superado por la propia evolución política del país.

Ante eso cabe una alternativa que tiene un cierto predicamento en círculos académicos y políticos porque tiene mucha tradición, que es la que Estados Unidos elaboró -más o menos, porque las intenciones nunca se han cumplido del todo- que corresponde al diseño inicial de los constituyentes de Filadelfia, a finales del siglo XVIII, que se ha llamado modelo de frenos y contrapesos, por lo cual se pretende que las distintas instituciones, el Presidente, la Cámara, el Senado, el Tribunal Supremo, incluso otros poderes, se controlen mutuamente, se neutralicen mutuamente para evitar abusos y concentración de poder y, al final de hecho, no gobierne nadie o se gobierne lo menos posible.

Ese es el modelo más o menos americano, dejar que la sociedad se desarrolle libremente y que el Estado no interfiera demasiado en las actividades privadas y empresariales, etcétera.

No creo que México pudiera ganar mucho con ese modelo porque, como alguna pregunta lo aludió también, el Estado es muy pequeño, es muy débil y si, encima de ser muy pequeño lo bloqueamos internamente, entonces ya no tenemos Estado para nada, sería la nulidad absoluta.

En cambio, creo que el otro modelo posible apunta más bien a la cooperación entre las instituciones, sobre todo entre el Congreso y la Presidencia. Algunas veces lo hemos llamado parlamentarizar el presidencialismo, algo así, algo que iría en esa dirección.

En cualquier caso, un sistema de instituciones que permita construir una mayoría política clara, una mayoría política que corresponda también a una mayoría electoral y a una mayoría social que sea capaz de legislar y de gobernar.

Eso -corresponderá a otra de las preguntas- no implica adelgazar el Estado sino al contrario. Creo que es muy necesario fortalecer al Estado, darle capacidad de tomar decisiones efectivas, hacerle capaz de proveer los bienes públicos que el país y el desarrollo del país necesitan y creo que ese sería el modelo al que, por distintas vías, pretendemos ir avanzando.

DOCTOR JEAN-FRANCOIS PRUD'HOMME: Tres respuestas breves. Primero, acerca de la necesidad de reforma constitucional. En mi intervención inicial insistí en que creía que era mucho más provechoso, más eficiente hacer reformas puntuales que tuvieran una gran repercusión sobre el funcionamiento del sistema político en general.

El problema de la reforma constitucional es que —uno de los problemas— es que si pensamos en las condiciones actuales de representación política, la configuración de las fuerzas, si pensamos en las dificultades encontradas no tanto en llegar a acuerdos sino más bien en llegar a acuerdos en torno a temas que aparecen como cruciales de la agenda legislativa -como las iniciativas espectaculares presentadas por el Ejecutivo que no lograron tener una aprobación

en el sentido deseado por el Ejecutivo- es muy difícil pensar en que por arte de magia un constituyente o un esfuerzo de reformar de manera integral la Constitución pudiera prosperar.

En ese sentido yo creo que hay que ser realistas y por lo tanto sigo pensando que las reformas tienen que ser reformas puntuales, pero bien focalizadas, orientadas hacia aspectos específicos.

Tengo una pregunta sobre si habría que hacer una reforma de la educación para que fuera posible, luego, reformar el Estado. Yo creo que el sentido de mi intervención fue un poco en dirección opuesta. Lo que yo decía es que lo que habría que tratar de hacer es pensar las reformas al funcionamiento de las instituciones, de manera mucho más específica.

No veo la relación entre una reforma de la educación y lo que sería el proceso de reforma de las instituciones y procesos políticos. Me imagino más bien que sería un caso que complicaría mucho más llegar a un acuerdo, en la medida en que se amplía la agenda, en la medida en que se incluyen temas que son, de cierta manera, inconexos. Esto dificulta mucho más la producción de un acuerdo en torno a las distintas reformas.

La pregunta sobre –aquí no entiendo bien el sentido de la pregunta. “¿Usted cree que en México debe seguir prevaleciendo el presidencialismo?” Yo no sé si es una alusión al presidencialismo tal como se conocía anteriormente en México, es decir, el hiper-presidencialismo. En este caso yo diría que cuando uno examina la Constitución mexicana no es una Constitución que dota de poderes tan fuertes al titular del Ejecutivo.

En ese sentido yo no creo que en la actualidad podamos hablar de México como de un país con un sistema presidencialista que permite la existencia de un presidencialismo fuerte. Más bien mi inclinación iría en el mismo sentido que la sugerencia que hacía Josep Colomer de que lo que hay que hacer, me imagino, es concentrarse en la búsqueda de mecanismos de cooperación entre Ejecutivo y Legislativo.

Desde luego que yo creo que la búsqueda de esos mecanismos de cooperación no pasa necesariamente por la armonía absoluta entre los dos

poderes ¿Qué quiero decir? Yo pienso que la cooperación puede llegar también por la introducción de ciertos poderes de veto entre los dos poderes.

DOCTOR LUIS CARLOS UGALDE: Cuando escucho que en el debate político en México se sigue diciendo que es necesario desmontar al presidencialismo mexicano para consolidar la democracia, me preocupa mucho que esa visión siga existiendo.

La pregunta que comentaba Jean-Francois Prud'homme de si es necesario que prevalezca el presidencialismo puede tener dos vertientes. Una es a la que hacía referencia Josep Colomer. Decía: “¿Es necesario tener un sistema presidencial o evolucionar o cambiar a uno parlamentario?”

La segunda, muy prevaleciente en México, es esta idea que el presidencialismo en México sigue siendo fuente de abuso del poder. Y creo, como comentó Jean-Francois Prud'homme, que con base en sus facultades legales el presidencialismo mexicano es relativamente débil y ha reducido sus facultades en los últimos 20 ó 30 años.

Recordemos que lo que explicaba lo que han llamado hiper-presidencialismo no eran sus facultades legales sino los poderes partidistas de que gozaba el Presidente mexicano. Eso era lo que explicaba por qué en la ley el presidencialismo mexicano es relativamente moderado, pero en la práctica tenía altas dotaciones de poder.

Una vez que esto desaparece, básicamente en el 2000, esta concentración de poder ha disminuido y por lo tanto tenemos que reinventar nuestra concepción de la institución presidencial en México y dejar de verla como una fuente de abuso del poder, como una fuente de obstrucción a la democracia.

No solamente eso. Yo hoy lo que veo como riesgo para la democracia y el buen gobierno, para la gobernanza, es que estamos debilitando constantemente a la presidencia, tanto por actos de una mala gestión presidencial, como por quererle arrancar pedacitos, pensando que eso nos va a conducir a una mayor democracia, cuando justamente lo que nos va a conducir es a una menor eficiencia de gobierno.

Sobre los pactos. Me preocupa mucho también la idea de que vamos a tener pactos fundacionales de la democracia mexicana. Yo creo que los pactos y los arreglos se hacen aquí en el Congreso; yo creo que lo que tenemos que hacer es fortalecer al Congreso y fortalecer las reglas de cooperación. Pensar que a través de acuerdos formados en Palacio Nacional o en la sociedad civil se va a lograr lo que no se logra aquí adentro, en San Lázaro, me parece ingenuo e irresponsable.

Y finalmente se me pregunta si creo que la reelección de los legisladores es la mejor solución para que haya un avance democrático. No. Más bien creo que dotar a la ciudadanía de un poder adicional para juzgar a sus Diputados -eso es la reelección- es dotar y apoderar a la gente de un mecanismo adicional de evaluación.

DOCTOR FRANCISCO GIL VILLEGAS MONTIEL: Antes de cerrar tenemos unos cinco minutos para alguna pregunta adicional.

PREGUNTA DEL PÚBLICO: ¿Qué efectos tendrían las reformas electorales sobre el abstencionismo?

DOCTOR JOSEP COLOMER: Voy muy rápido. En México el abstencionismo no es demasiado alto. Si se contara la mayoría de las democracias del mundo, México está más o menos en la media. Por otro lado, hay bastante evidencia de que los sistemas electorales de representación proporcional tienden a favorecer una mayor participación electoral. O sea ese también sería un resultado positivo de algunas de las reformas que yo he propuesto.

DOCTOR FRANCISCO GIL VILLEGAS: Una pregunta a la mesa sobre la opinión acerca del veto presidencial “¿Se puede actualmente vetar el presupuesto y, si esto está permitido, esto no es materia de Reforma del Estado?”

DOCTOR CARLOS UGALDE: Sobre el veto global, quizá Josep Colomer pueda hacer un comentario más relevante, pero sobre el veto presupuestal, es un tema muy importante, porque en la práctica se ha ejercido el veto presidencial sobre el presupuesto. En los años 20s y 30s se ejerció innumerables ocasiones; pero persiste una duda sobre su capacidad.

Si mal no recuerdo la fracción i) del artículo 72 constitucional dice que solamente son vetables aquellas disposiciones emanadas del Congreso; siendo el Presupuesto un decreto emanado solamente de la Cámara de Diputados, no sería sujeto de veto presidencial. Sin embargo, también hay otra fracción de ese artículo en donde se establecen con precisión aquellas materias en las cuales el Presidente no puede vetar una ley y en esas no está contenido el presupuesto.

Entonces hay simplemente un limbo que no ha sido establecido y que, por lo tanto, en el momento en que se presente esa situación, seguramente si el Presidente vetara nos iríamos a controversia constitucional y el problema ahí sería que estaríamos mucho tiempo sin presupuesto.

Entonces sí, este es un tema muy importante en la Reforma del Estado, clarificar si el Presidente puede o no vetar el presupuesto, como lo es esta discusión muy importante sobre si el Senado debe o no participar en la aprobación del Presupuesto, porque sí es una incongruencia que el Senado apruebe los ingresos pero no pueda aprobar en qué se gastan esos ingresos.

DOCTOR JOSEP COLOMER: No sólo hay posibilidades de veto de presupuesto, en realidad el Presidente puede aumentar y cambiar las partidas de gasto público independientemente de lo que diga el presupuesto.

Por tomar una frase que ha dicho Luis Carlos Ugalde, el presidencialismo mexicano es relativamente débil; bueno, es débil con relación al período anterior, porque era súper poderoso, en la que tenía un partido dominante, el control sobre el partido, el dedazo y demás, cosa que ahora ya no existe, pero sigue siendo presidencialismo en que la figura más poderosa es el Presidente ¿Por qué? Porque tiene veto legislativo y presupuestal, lo cual quiere decir que con una pequeña minoría de apoyo alguna de las Cámaras puede bloquear completamente

la actividad del Congreso. ¿Y por qué el Congreso es extraordinariamente débil? Como ya se ha dicho aquí porque no hay reelección consecutiva de los legisladores, porque hay un período de sesiones de cuatro meses y medio al año, comparado con la media en América Latina que son de ocho meses, y frente a un período de doce meses del Presidente.

Háganse un poco a la idea, es decir, si hay en igualdad de condiciones, si tenemos un Congreso de varios centenares de personas frente a una sola persona que es el Presidente, es evidente que ese Presidente siempre tiene ventaja; en igualdad de condiciones legales las capacidades de recoger información, coordinar sus decisiones, tomar decisiones cada día, es inmensamente mayor en una persona que en 500 o 600 personas, esto me parece bastante claro.

Entonces si además el Congreso está en desventaja legal porque tiene un término como es la Cámara de Diputados, que es la mitad del término presidencial, tres años frente a seis, un período de sesiones que es, digamos, la tercera parte del período de sesiones del Presidente. Por supuesto el Congreso está súper dominado y, por tanto, la figura que tiende a dominar es la del Presidente.

Yo creo que el mensaje básico que habría que lanzar para que la Reforma del Estado fuera claramente orientada y tuviera un objetivo bien definido es, como ya se ha dicho aquí, fortalecer el Congreso. Ese es el objetivo principal.

Yo he insistido en el sistema electoral para que sea un Congreso también más representativo del conjunto de los ciudadanos, pero también todas las demás reglas institucionales y la relación con los otros poderes deberían tender sobre todo a fortalecer su Congreso.

DOCTOR FRANCISCO GIL VILLEGAS: Bueno, ahora sí, es la última y nos vamos. Hay una pregunta más ahí.

PREGUNTA DEL PÚBLICO: Muchas gracias. Bien sabemos que necesitamos un Congreso bien consolidado, muy fuerte. Para conseguirlo, para lograr una

Reforma del Estado integral, es necesaria la división de Poderes más plasmada y, sobre todo, que beneficie a los mexicanos.

Pareciera que en el Congreso interesa a unos y a otros no, a quién beneficia y a quién no beneficia la Reforma del Estado. Si bien sabemos que nadie tiene la mayoría en estos momentos, también sabemos que se está pensando a lo mejor que la próxima Legislatura puede tener mayoría de cualquier partido y se avanza un poco; y si no, bueno, hasta el 2006.

¿Qué creen ustedes si así seguimos? Por lo menos pinta para muchos años que no haya mayoría por algún partido representado en el Congreso, pero tampoco eso significa que haya y garantice Reforma del Estado ¿Qué hacer aquí con esta disyuntiva? Gracias por sus respuestas.

DOCTOR FRANCISCO GIL VILLEGAS: Pues estamos de acuerdo y quién sabe si en el 2003 no haya por ahí una mayoría de algún partido político. Con esto cerramos esta mesa, agradecemos su participación y su asistencia y los invitamos para que participen en la siguiente mesa que es el 3 de diciembre, de las cinco a las siete horas con el tema “Crecimiento Económico y Desarrollo”. Participarán el Doctor Hugo Pipitone del CIDE, Alejandro Villagómez del CIDE, Rolando Cordera de NEXOS, Carlos Rosos de la UAM y como moderador el Doctor Leonardo Curzio, conductor del magnífico y excelente programa de radio “Enfoque”... Muchas gracias.

DIPUTADO JOSÉ ANTONIO HERNÁNDEZ FRAGUAS: Nuestro agradecimiento a los panelistas. Antes de que se retiren, quisiera pedirles que nos permitan entregarles un pequeño reconocimiento por parte de la Doctora María de los Ángeles Mascott, Directora de Opinión Pública de nuestro Centro. Asimismo, quiero comentarles a los panelistas que les vamos a hacer llegar las memorias de estos eventos a los 500 diputados y a los asistentes al Ciclo de mesas redondas.

Gracias por sus comentarios. La Doctora Mascott hará entrega de estos reconocimientos, modestos, pero significativos para nosotros. Muchas gracias por su asistencia.

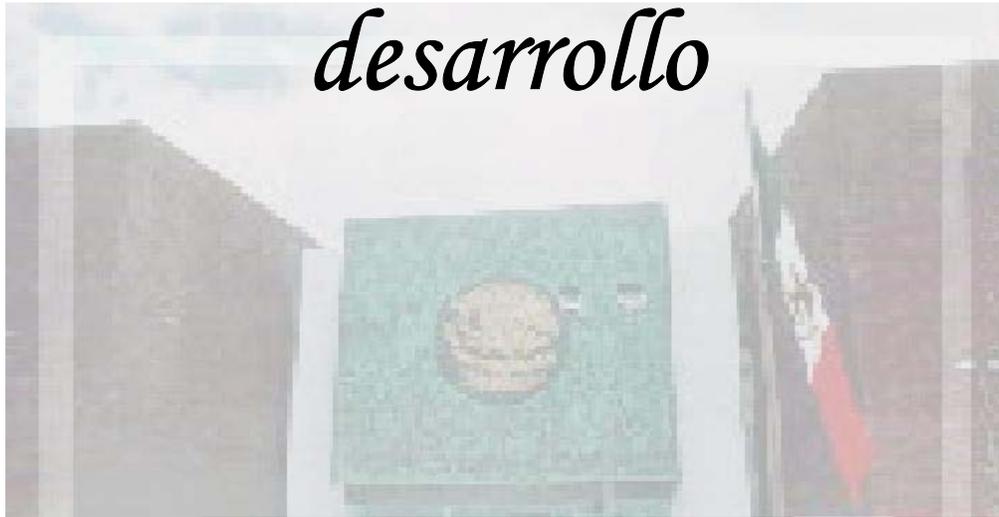
κακακακακακακα

Centro de Estudios



Sociales y de Opinión Pública

Crecimiento económico y desarrollo



Crecimiento económico y desarrollo

3 de diciembre de 2002

Participantes:

Dr. Ugo Pipitone (CIDE)

Dr. Alejandro Villagómez (CIDE)

Dr. Rolando Cordera (Nexos)

Dr. Carlos Roza (UAM)

Moderador: Dr. Leonardo Curzio (Enfoque)

DIPUTADO JOSÉ ANTONIO HERNÁNDEZ FRAGUAS: Muy buenas tardes. Queremos agradecer nuevamente la presencia de todos ustedes a este Primer Ciclo de Mesas Redondas organizado por el Comité del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

A nombre de los Diputados integrantes de este Comité y de los investigadores integrantes del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, queremos agradecer muy cumplidamente la presencia de los destacados ponentes que el día de hoy participan con el tema crecimiento económico y desarrollo.

Como ustedes han podido constatar, la semana pasada se desarrollaron dos mesas importantes en donde hubo una amplísima discusión respecto a los temas de desarrollo social y de Reforma del Estado. El día de hoy, seguramente, serán también muy interesantes los comentarios de los distinguidos participantes en esta mesa redonda.

Si me permiten, voy presentar una síntesis curricular de los participantes para posteriormente dejar la mesa en manos del moderador. Se encuentra con nosotros y agradecemos su presencia y su participación, el Doctor Ugo Pipitone. Se graduó en Economía y Comercio por la Universidad de Roma, además de contar con estudios de postgrado en el Instituto de Investigación de Economía Aplicada con especialización en Economía Internacional en Italia. Es articulista de *La Jornada* y catedrático del Centro de Investigación y Docencia Económicas. Se ha desempeñado como académico en varias universidades como la Autónoma de Baja California, Autónoma de Guerrero y la UNAM; es miembro del Sistema

Nacional de Investigadores y de la Academia Mexicana de Economía Política, su más reciente publicación es *Las Veinte y una noche*.

Está con nosotros, y también agradecemos su participación, el Doctor Carlos Antonio Rozo Bernal. Él es Doctor en Economía por la Universidad Autónoma Metropolitana; ha sido profesor visitante de la Universidad de Tübingen y del *Institut Fur Iberoamerika Kunde*, Hamburgo, en Alemania, e investigador visitante del Centro de Estudios Europeos en la Universidad de Harvard, Estados Unidos. Ha impartido cátedras de Economía Internacional y Economía Europea en la UNAM, en el ITAM, en el Tecnológico de Monterrey, en el Colegio de México y el CIDE. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y sus publicaciones se especializan en economía internacional y economía mexicana. Es coordinador del libro *Moneda global e integración monetaria*, actualmente en prensa. Ha impartido 150 conferencias en México y en el extranjero.

También agradecemos la presencia del Doctor Alejandro Villagómez Amezcua. Es Doctor en Economía por la Washington University, Estados Unidos; es miembro del Sistema Nacional de Investigadores; de la *Latin America and Caribbean Economic Association*, y del consejo asesor de la *North American Economics and Finance Association*. Ha sido profesor en el CIDE, la Facultad de Economía de la UNAM, el Tecnológico de Monterrey y de la Washington University. Ha sido miembro del jurado del Premio Nacional de Economía Banamex en sus ediciones 2000 y 2001, del Premio Jesús Silva Herzog, del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, y del Premio en Seguridad Social del Centro Interamericano de Seguridad Social.

Es autor de diversos artículos publicados en revistas nacionales e internacionales, entre las que destacan *Revista de Análisis Económico*, *El Trimestre Económico*, *Estudios Económicos*, y *Journal of Development Studies*. Es coautor del libro *La Seguridad Social en México*, publicado por el Fondo de Cultura Económica. Actualmente es director de la División de Economía del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Agradecemos también la presencia de quien hoy participará como moderador de esta Mesa: el Doctor Leonardo Curzio Gutiérrez. Él es Doctor en

Historia por la Universidad de Valencia, España; ha impartido docencia en la UNAM, la Universidad Iberoamericana, la Escuela Nacional de Antropología e Historia, el Centro de Estudios Navales, y el Colegio de Defensa Nacional. Ha sido profesor visitante de la Universidad de Valencia. Es investigador del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM y pertenece al Sistema Nacional de Investigadores. Ha publicado libros como autor y coautor, así como artículos científicos especializados; tiene además una extensa producción en prensa escrita en periódicos como *Excélsior*, *Financiero*, *El Universal* y *la Crónica de la Ciudad de México*. Asimismo, es miembro del consejo editorial de la Revista *Origina*.

Actualmente participa como comentarista en el programa Primer Plano del Canal 11 de Televisión y es conductor de la primera emisión de Enfoque y del noticiario del Núcleo Radio *Mil Comunicaciones*.

Estamos esperando la presencia del Doctor Rolando Cordera Campos que, ante la manifestación en el exterior de este Palacio Legislativo, seguramente ha tenido dificultades para llegar, pero esperemos que pronto pueda estar con nosotros. Dejo los micrófonos en el moderador de esta mesa y muchas gracias a todos por su participación.

DOCTOR LEONARDO CURZIO: Gracias a usted, señor Diputado, gracias a todas y todos ustedes por la atención que dispensarán a esta mesa redonda cuyo tema es el Crecimiento Económico y el Desarrollo, la mecánica, como todos ustedes lo saben será la siguiente: Los ponentes harán una presentación de alrededor de 18 minutos, posteriormente tendremos la ocasión de abrir un turno de preguntas y respuestas.

Voy a darles la palabra en el orden en que aparecen en el cartel de anuncio de esta Mesa Redonda. Voy a pedirle, por consiguiente, al Doctor Ugo Pipitone que haga uso de la palabra.

DOCTOR UGO PIPITONE: Voy a razonar con el machete en mano, voy a dejar varios heridos en el terreno, va a quedar esparcido de sangre ese lugar, de sangre

metafórica porque tengo 18 minutos y ya comenzaron, entonces, doble transición, ése es el tema, es el arranque del tema. Este país está en una doble transición que tiene dos fechas de nacimiento, es una criatura que nació dos veces, no es la misma criatura, aunque son dos cosas, dos procesos que interactúan entre sí. 1994, el Tratado de Libre Comercio, México reconoce en ese año que un camino de la historia nacional se cierra y se abre otro. Así de simple y así de complicado, pero la historia de este país desde esa fecha cambia. 2000, el PRI sale del poder, podría decir del gobierno, prefiero decir del poder por obvias razones, después de 70 años.

La transición está en marcha. Entonces, está en marcha por un lado, por el Tratado de Libre Comercio, por la apertura de México a la economía mundial y por los cambios que acarrea en la estructura productiva, en las oportunidades de empleo, en los cambios estructurales, etcétera. Como quiera que sea, después de setenta años de modernización nacional revolucionaria seguimos en el atraso, ahí está la conclusión, brutal, sería ridículo suponer que en esos setenta años no hayan ocurrido cosas y ese país no haya cambiado, obviamente sí. Pero es igualmente obvio que estábamos en el atraso hace setenta años, seguimos estando en el atraso setenta años después. Aquí fracasó un proyecto histórico, fracasó en llevar este país a otra condición sobre la cual ahora no quiero hacer comentarios.

¿Cuáles son los indicadores de ese atraso?. Mencionemos tres rápidamente: el Producto Interno Bruto *per cápita*, un indicador bruto de eficiencia productiva de un país y si la distribución del ingreso no está tan escandalosamente desequilibrada de bienestar social. Nuestro Producto Interno Bruto *per capita* al comienzo del nuevo siglo gira alrededor de 9 mil dólares, medidos a través del criterio estadístico de paridad de poder de compra, 9 mil, es mucho o poco, es una tercera parte del camino. El promedio de los países avanzados gira alrededor de 27- 30 mil dólares, entonces, de 3 etapas, este país ha cumplido una, pero las cosas están evidentemente peor que eso en el sentido que, por lo menos, la mitad de la población mexicana tiene ingresos anuales medios, inferiores a una novena parte de este valor, o sea, inferiores a mil dólares. No voy a hacer comentarios

porque los datos hablan por sí solos. No es cierto, los datos nunca hablan por sí solos, pero en este caso voy a suponer que sí.

Segundo signo de nuestra condición de atraso: instituciones de mala calidad, un Estado de mala calidad, corrupción, sueldos públicos arbitrarios. Huelga decir que en las altas esferas de la Administración Pública de este país, me refiero a los mil funcionarios públicos de mayor nivel, según investigaciones recientes tenemos los sueldos más altos del mundo. Valdría la pena que nos preguntáramos si tenemos los funcionarios públicos más eficientes del mundo, pero en fin. Policías secuestradores, desperdicios de recursos, mejor no seguir.

Tercera característica de nuestro atraso. Ésta, quizás no tenga indicadores cuantitativamente precisables, pero es evidente: yo hablaría de mala política y sobre esto podríamos discutir los 18 minutos, de los cuales no tengo ya disposición, entonces, me voy a limitar en concentrarme en los tres partidos políticos mayores.

Un partido que busca la reconquista del poder, repito, no del gobierno, del poder; otro que se descubre súbitamente tímido, perplejo frente a la complejidad de la tarea que le tocó y que da señas preocupantes de vez en cuando, de adaptarse demasiado fácilmente a las estructuras heredadas del poder y, finalmente, otro más que en tres elecciones presidenciales consecutivas no pasa de 6 millones de votos, mientras de 1988 al 2000 los votantes se incrementaron en 20 millones de votos. De modo que ese tercer partido que no pasa de 6 millones de votos no hay Cristo que lo desclave de ahí y que cada rato habla de crisis del neoliberalismo, ¿verdad? En lugar de hablar de su propia crisis, que me parece obvia.

Hay un desfase entre una sociedad mexicana que cambia y un sistema de partidos que no cambia. El último que acabo de mencionar tiene ciertos rasgos, el primero no quiero ni decir y, sin embargo, este territorio de ruinas, sembrado de ruinas económicas, institucionales, culturales, políticas y de agudas segmentaciones sociales, porque de eso se trata. Ustedes me disculpan pero sólo tengo 18 minutos, así que ustedes me disculpan si razono en forma hollywoodesca y ustedes serán tan bondadosos de perdonarme.

Acelerando el ritmo de su transición México puede dar el salto histórico fuera del atraso. México puede, Marruecos no, Argelia tampoco; Ghana menos, Salvador tampoco, Panamá menos. A nosotros nos faltan veinte años, a estos países faltan cincuenta, ustedes imaginarán la cantidad de padres de la patria que pueden cruzarse en cincuenta años y las ruinas que pueden dejar. Yo no quiero hablar de Ley de Murphy, pero ¡Cristo!, es el anuncio del desastre: ¡En cincuenta años ocurre cualquier cosa!

Nosotros tenemos veinte años, quiero decir, tenemos un riesgo menor de que se nos crucen salvadores o partidos que garanticen la armonía universal, en fin, lo que sea. Veamos los números: Si este país creciera en el curso de los próximos veinte años a un ritmo anual del 3% duplicaríamos nuestro Producto Interno Bruto *per cápita*, una generación, pasaríamos a ser otra cosa distinta de la que somos, quizás a ser Portugal. No que México se convierta en Portugal, no sé si eso es una suerte o una desgracia, seguramente sería una desgracia porque perderíamos México, así que mejor conservarlo los dos, pero quiero decir, habríamos dado un salto histórico. Este país sería otro, sería el mismo y sería otro y está al alcance de nuestra mano. Yo no quiero vender ilusiones, yo entiendo que ése es un tono de circo, de feria, ¿verdad?

La pregunta es ¿vamos para allá? Mi respuesta es no, no vamos para allá. Con un sistema político, con instituciones que por lo pronto requieren cambios profundos que todavía no ocurren, con una reforma del Estado que se está convirtiendo en objeto de discurso florido, tlatoánico; tlatoánico social ¿eh? No me estoy refiriendo a tlatoánico como género literario.

Con un sistema político que parece guiado por la necesidad de impedir gobernar al gobernante no es fácil imaginar que en veinte años podamos cumplir la tarea. La consecuencia inevitable es que este país necesita --me parece desde mi punto de vista, como decimos a veces en México por desgracia: --"desde mi muy particular punto de vista"-- que necesitamos un acuerdo nacional de desarrollo, necesitamos un pacto político para guiar a este país a marchas aceleradas a cubrir esos veinte metros, que son veinte años que nos separan de

ser lo que somos, a seguir siendo lo mejor de lo que somos mientras descubrimos qué quiere decir lo mejor.

Tenemos un reto histórico para el cual darían la vida -estoy exagerando- otros países, nosotros tenemos esa posibilidad. No obstante toda nuestra desgracia, tenemos esta posibilidad generacional. Este país necesita un gran acuerdo nacional de desarrollo que fije estrategia, instrumentos y tareas de reforma institucional para los próximos veinte años. Me refiero a un acuerdo entre los partidos sobre lo esencial que hay que hacer en el terreno de la justicia, en el terreno de la infraestructura, en el terreno de políticas de desarrollo. Un gran acuerdo que sin embargo no significa una simbiosis, no significa un bloque de partido; hay tareas sobre las cuales este país puede llegar a un acuerdo. Sobre las tareas esenciales, sobre los elementos esenciales de la reforma del Estado, los elementos esenciales de ese Plan Puebla-Panamá que es una maravilla y que ha naufragado antes de nacer.

Sobre otras ideas brillantes que recorren nuestra historia y que, por desgracia, se convierten en materia para la vergüenza colectiva; pero hay cosas, hay grandes acuerdos que pueden construirse sin necesidad de construir un bloque de partido. Ya venimos de una historia de un partido encarnación de la verdad; que ahora tuviéramos un bloque de partido encarnación de la verdad, se supone deberíamos estar vacunados frente a esos delirios de cubrir todos los espacios de la verdad posible.

No, no es así, lo que estoy proponiendo es un gran acuerdo nacional sobre los elementos básicos de las transformaciones que este país debe enfrentar en la próxima generación ó para expresarlo en nuestro tiempo mexicano, en los próximos tres o cuatro sexenios. Un compromiso nacional, un acuerdo nacional que comprometa, quienquiera que sea el presidente, a cumplir los compromisos del acuerdo nacional de desarrollo, a ser pieza. No que no pueda tener políticas propias en muchos otros terrenos, pero que se constituya en una pieza de este proceso en el cual los partidos deben ser responsables.

La reforma del Estado, el combate contra la pobreza, tenemos entre 50 y 60 millones de pobres, lo que significa que por lo menos la mitad de la población

de este país vive con menos de unos tres dólares. Ustedes entienden que vivir con treinta pesos al día no mejora el carácter de nadie, de nadie; y si este país está encabronado, razones serias tendrá para estarlo.

El problema de la agricultura que es un desastre continuado y no un producto del Tratado de Libre Comercio, es un problema antiguo que en gran parte coincide con la situación del sur del país. Entonces, la política de la reactivación de la política y sobre todo la política dirigida hacia el sur, el Plan Puebla Panamá, no era mala idea, pero en fin.

La reforma educativa y la reforma fiscal, creo que esos son los grandes temas, pero aquí cada uno puede añadirle los temas que considere. Los partidos deben poder construir una agenda de consensos sobre las grandes transformaciones que este país necesita para dar el salto que puede dar históricamente a lo largo de los próximos veinte años. Esta es probablemente la última playa; lo digo como recurso así, discursivo. Por suerte o por desgracia nunca hay última playa. Pero seguramente, muy probablemente para lo que estamos vivos en este momento, la última playa para legitimar la política a los ojos de los ciudadanos.

Seamos honestos, nadie como los mexicanos piensan tan mal de sus instituciones y de sus políticos que en cualquier otro país del mundo. Créanme yo no vengo de... en fin, el mío no es un mensaje bolchevique, son datos feos que registran la situación de las instituciones en México. ¿Por qué será, me pregunto, que los mexicanos piensan tan mal de sus políticos y de sus instituciones? En suma, creo que los partidos tienen la obligación con el país de encontrar puntos de convergencias que transformen la política de este país, de ese rasgo de corto placismo que le caracteriza en la actualidad hacia una visión compartida, hacia del futuro posible; una visión compartida sobre lo esencial.

No se trata de que el Partido de la Revolución Democrática, el Partido Acción Nacional y el Partido Revolucionario Institucional, y los otros partidos se pongan de acuerdo sobre todo, sería ridículo, innecesario y veleidoso. Se trata de que se pongan de acuerdo sobre lo esencial para que crucemos ese río en el menor tiempo posible, pagando el menor costo posible ante las tensiones que se

han acumulado y que siguen acumulándose en nuestro país y en nuestra vida cotidiana.

Pero déjenme terminar después de tantas palabras al viento, con algo que espero no quede en el viento. Les voy a contar lo que le pasó ayer en la mañana a mi amigo Paco y me voy a llevar un minuto y medio. Parece comienzo de una historia larga y en realidad es una historia sobre la cual habría que reflexionar mucho. Me llama a las seis de la mañana, la voz entrecortada, está nervioso, y le digo: ¿qué te pasa, Paco? –Me duele el estómago, creo que es apendicitis, salgo ahora para el hospital.

-Digo, suerte, Paco, no te preocupes por el trabajo, después hablaré con tu mamá. Chao.

Bajan a las seis de la mañana para buscar un taxi para ir al Hospital Español. No hay taxi. Se acerca una patrulla, los patrulleros le dicen a mi amigo Paco y a su mamá:

-“No se preocupen, nosotros los llevamos al hospital”

- Paco dice: “No”.

Ahora, explíqueme esto a un sueco, a un noruego, a un francés, a un estadounidense. Paco está a punto de morir.

Ayer en la tarde hablé con su mamá y me dijo: “No, no era apendicitis, era una hernia estrangulada”.

Estaba en la calle a las seis de la mañana esperando un taxi, con una hernia estrangulada. El patrullero le dice te llevo al hospital; Paco dice no. Esto es lo que los mexicanos pensamos de las instituciones, de los políticos: *antes muerto*.

Yo digo, esta es nuestra la última playa para que este país se reconcilie con las instituciones y con la política. Yo quisiera terminar como terminamos normalmente los viejitos, los que tienen mi edad o son más ancianos que yo, que terminan diciendo, ¿Cómo es que dicen? ¡Así no se puede continuar!. Por desgracia siempre se equivocan porque así se puede continuar y puede empeorar. Pero la verdad es que tenemos veinte años adelante para transformar este país y podemos hacerlo; necesitamos mucha inteligencia colectiva y no veo ninguna razón para suponer que no la tengamos. Gracias.

DOCTOR LEONARDO CURZIO: Agradecemos cumplidamente al Doctor Ugo Pipitone su presentación. Voy a pedirle ahora al Doctor Alejandro Villagómez que haga la suya.

DOCTOR ALEJANDRO VILLAGÓMEZ: Gracias. En primer lugar quiero agradecer a los organizadores de este evento su invitación. Durante los dos últimos años he tenido oportunidad de participar en diversos eventos en el Congreso y es reconfortante saber que existen este tipo de eventos donde se pueden ventilar distintas ideas en un ámbito constructivo.

En segundo lugar, quiero señalar que participar después de Ugo Pipitone siempre es un gran paquete debido a su elocuencia y magnífica forma de presentar sus ideas, lo cual evidentemente hace más difícil mis presentaciones. Aprovechando los minutos que se me están otorgando, quisiera hacer un conjunto de reflexiones sobre el tema planteado para esta mesa y que versa sobre el crecimiento económico y desarrollo.

Y estas reflexiones las plantearé a manera de un conjunto de preguntas, una secuencia de preguntas con algunas propuestas de respuestas, no necesariamente “las” respuestas, pero sí algunas ideas al respecto, evitando caer en una presentación técnica que vuelva tediosa la plática.

Es probable que no diga nada nuevo, eso es lo más triste probablemente de la historia, ya que este tema lo hemos tenido presente durante mucho tiempo y se ha discutido ampliamente. El problema es que no se ha avanzado en la solución de los problemas.

Es necesario distinguir posconceptos de crecimiento y desarrollo. Básicamente crecimiento en un concepto cuantitativo y desarrollo es un crecimiento cualitativo.

La economía puede estar creciendo, puede estar creciendo su Producto Interno Bruto aceleradamente y esto no necesariamente implica que haya un desarrollo. Desarrollo es un concepto mucho más integral que tiene que ver con el bienestar de la población, con la distribución del ingreso, con la calidad de vida. Es por eso que es importante tener siempre presente esta distinción.

Si me pregunto qué ha sucedido en México en relación a estos aspectos por lo menos en los últimos veinte años, creo que por desgracia México no ha tenido buenos resultados en ambos aspectos. En cuanto a crecimiento económico, en los últimos veinte años en promedio ha estado por debajo del potencial de nuestra economía.

La década de los ochenta fue prácticamente una década perdida, el crecimiento promedio fue prácticamente nulo. Durante los noventa se da un crecimiento positivo, pero el promedio del sexenio 88-94 es alrededor de un 3.5; Entre 1994 y el 2000 crecimos en promedio al 3.3 por ciento y el año pasado no crecimos. Este año creceremos al 1.3 en el mejor de los casos.

Esto es, estamos creciendo por debajo del potencial que se estima en aproximadamente un 4.5 por ciento anual. ¿Qué significa esto? Que no se están generando los recursos, no se están generando los bienes y servicios ni en particular se está generando el empleo que requiere nuestro país. Simple y sencillamente nuestras necesidades están creciendo más aceleradamente que lo que crece nuestra economía.

¿Cuál es el principal problema que enfrentaría nuestro país en este momento? Tenemos una agenda realmente amplia de pendientes, pero yo creo que el principal problema en nuestro país y es la distribución de la riqueza. Nuestro país está entre las diez economías del mundo con mayor desigualdad en cuanto a su distribución de ingreso.

El principal problema es una distribución inequitativa, una alta desigualdad de la pobreza. No intento dar aquí cifras de pobreza, sería inútil y ocioso. Técnicamente es complicado medir la pobreza, pero esto es irrelevante en este momento cuando es algo claramente palpable y que los estamos viendo objetivamente a lo largo y ancho del país.

Las cifras oficiales que hace poco aceptó el gobierno estimaron que 54 millones de habitantes en México están en pobreza, e insisto, esta es cifra oficial. Más de la mitad de esta población vive en pobreza, ése es el principal problema que tiene nuestro país. ¿Cómo se va a solucionar esto? Es cierto que es un problema muy complejo y además no es un problema nuevo. Tiene décadas y

décadas y si nos vamos a los escritos económicos de siglos pasados, siempre va a haber una discusión en torno a la pobreza.

Como reflexión señalaría que al menos se requiere de dos elementos fundamentales. En primer lugar, como un prerrequisito, se requiere que la economía crezca y lo haga por arriba de su potencial. Si no crece el pastel, por más que se distribuya este será insuficiente, en particular debido al mayor crecimiento de la población respecto al crecimiento de nuestro producto. El pastel tiene que crecer necesariamente.

¿Cómo va a crecer la economía? Tenemos la discusión de un conjunto de reformas, de políticas. Hugo hizo la alusión a la reforma fiscal, que es una de tantas reformas estructurales pendientes, pero tenemos un conjunto amplio de reformas y que es la ya la famosa discusión sobre las reformas estructurales y cambios institucionales en nuestro país.

Pero queda claro, como se ha demostrado la literatura, que el crecimiento no es garantía para resolver el problema del desarrollo. No es una garantía para resolver el problema de la distribución del ingreso. Es un prerrequisito para que el pastel sea más grande, pero a su vez hay que tener un conjunto de políticas adecuadas que permitan que esta distribución del pastel sea mucho más equitativa, esos son los dos elementos iniciales.

¿Qué tipo de política se van a requerir? Ésta es una discusión inagotable. En lo personal creo que dada la limitación de recursos con los que cuenta un país, dada la limitación de recursos con los que cuenta nuestra economía las acciones tienen que ser selectivas y eficientes. Políticas que implican ayudas focalizadas, objetivos concretos y particulares, pueden ofrecer mejores resultados. Es importante llegar a la población objetivo, que realmente requiere ese tipo de ayuda, para tratar de utilizar los pocos recursos con los que se cuentan de una manera mucho más eficiente.

Progresá, ahora Oportunidades, es una idea adecuada de cómo pueden funcionar las políticas focalizadas. No estoy diciendo que Progresá sea ideal. Tiene sus problemas operativos, pero es perfectible. Lo central es que este tipo de

mecanismos que impliquen ayuda focalizada creo son la mejor forma de favorecer la política en combate a la pobreza.

En términos de gasto público, y hago sola acotación rápida dado que es lo se está discutiendo actualmente en el Congreso, los recursos con los que se cuenta son recursos escasos e insuficientes dada la gran cantidad de necesidades.

Yo creo que la discusión en torno de una redistribución del gasto solamente entre sumas y restas es totalmente inadecuada e incorrecta. Lo que se requiere primero es definir claramente en qué se necesita gastar y cómo se tiene que gastar.

Una vez definido esto es necesario determinar si esta estructura de gasto responde a elementos de eficiencia y analizar su incidencia en términos de su impacto. A partir de esto se puede determinar cuántos son los recursos que se deben de ingresar para poder gastar. Yo creo que esta es la secuencia de la discusión.

Un caso concreto. Se acaba de aprobar el 8 por ciento del PIB como un tope para gasto en educación. Creo que nadie estaría en contra de esa medida, pero si la vemos más a fondo, es un elemento estrictamente cuantitativo y ahora ya no es suficiente lo cuantitativo. Necesitamos enfatizar aspectos cualitativos. ¿Cómo vamos a hacerle para que la educación tenga elementos cualitativos?, que los recursos que se han estado utilizando en nuestra educación ofrezcan realmente resultados cualitativos. Esa es la discusión a la cual debemos de entrar si queremos utilizar los recursos y el gasto para promover nuestra pobreza.

Finalmente, ¿cuáles son las perspectivas para nuestro país? Desgraciadamente en el corto plazo yo no las veo muy favorables. En términos de crecimiento este año, como les decía, vamos a estar por abajo del 1.7 que se había pensado originalmente. El próximo año están pensando en el 3 por ciento, pero el potencial de nuestra economía es 4.5 más o menos en promedio. Estamos creciendo por abajo de esta cifra y no veo que vaya a haber mucho avance por ese lado.

Y el problema de la pobreza no se va a resolver. Aunque se duplicara, triplicara o cuadruplicara el gasto, este problema no se va a resolver en un par de años. Es un problema que requiere tiempo y de una acumulación de capital humano.

Salud, educación, alimentación no es algo que al darlo inmediatamente va a resolver el problema, tiene que haber una acumulación de capital humano para que se vean los verdaderos resultados de este tipo de políticas.

Y para concluir, ¿por qué me preocupa esto? Porque estamos en presencia de algo que se ha mencionado mucho y que le llaman el bono demográfico. Ustedes saben que dado el cambio de la estructura poblacional que ha habido en nuestro país, está aumentando la cantidad de gente que está en edad laboral y está disminuyendo la cantidad de niños y nuestra población mayor de 65 años aún no es muy grande.

Esto quiere decir que la cantidad de gente que depende de la gente activa, es decir, menores de 15 años y mayores de 65 años, ha estado descendiendo desde hace ya un par de décadas.

Por ejemplo, en 1980 había 96 dependientes por cada 100 mexicanos en edad laboral, en el 2000 eran 61 y dentro de 25 años llegaremos al punto mínimo que será de 46 gentes dependientes por cada 100 personas en edad laboral.

Esto significa que si nuestra economía tiene las condiciones adecuadas, productivas, los empleos, etc., este bono demográfico podría permitir un alto crecimiento. Esto sucedió en algunas economías asiáticas y europeas, éste es el bono demográfico.

El problema es que, tal y como vamos ahora, si nuestra economía no crece, si no se generan las reformas que se requieren, tanto estructurales e institucionales, dentro de veinticinco años lo que sí vamos a tener es una fuerte cantidad de gente en edad laboral sin encontrar trabajo y este bono demográfico se va a convertir en una pesadilla, las cosas van a ir de mal en peor si no se procede inmediatamente. Esta es la parte que me preocupa, porque si no se actúa ya podríamos estar peor en el futuro. Esta es la reflexión que quisiera dejarles. Gracias.

DOCTOR LEONARDO CURZIO: Agradecemos al Doctor Alejandro Villagómez su presentación. Voy a rogarle ahora al Doctor Carlos Rozo Bernal, que haga su presentación.

DOCTOR CARLOS A. ROZO:

Las exportaciones como motor del crecimiento.- *Participación de Carlos A. Rozo*¹

Hoy en día hay un tema central en la disertación sobre crecimiento económico y desarrollo. Este tema tiene que ver con el debate que viene dándose, en los medios académico y oficial y por largo rato pero que no tiene perspectiva de una rápida conclusión. El debate se centra en la hipótesis de que un país que exporta crece.

Es una hipótesis muy sencilla, que se deriva de la teoría de la política comercial. Realmente, la teoría tradicional del comercio internacional no postula explícitamente que al abrirse una economía esta crecerá. La teoría económica convencional postula que al abrirse una economía nacional se hace más eficiente y por tal razón es capaz de crear mayor bienestar social. El modelo analiza la apertura como un movimiento sobre la Frontera de Posibilidades de Producción lo cual implica que la dotación de recursos permanece intacta. Para crecer, sin embargo, hay que tener más recursos y estos no necesariamente los da la apertura comercial per se. A ello contribuye, más bien, la oportunidad que la apertura y la reestructuración de la economía implican para lograr captar capitales extranjeros los cuales se constituyen en un factor complementario a la capacidad nacional de ahorro y en una fuerza adicional en la inversión total para facilitar la acumulación de excedentes. Estos capitales bien pueden ser invertidos en el sector productivo a fin de acrecentar la formación de capacidad instalada o dirigidos al sector financiero para ser prestado a las empresas ya existentes.

De cualquier manera, esta hipótesis de la relación entre el comercio exterior y el crecimiento del producto ha tenido mucha discusión en las últimas décadas y han aparecido un sin número de análisis profesionales en revistas especializadas como en libros sobre el tema en los últimos años. La importancia

¹ Universidad Autónoma Metropolitana -Xochimilco, Correo electrónico: rozo@cueyatl.uam.mx

de esta hipótesis y de esta discusión es no sólo que directamente afecta el diseño y la instrumentación de políticas económicas sino que igualmente define y condiciona el concepto de modelo de desarrollo económico que los países menos industriales se han visto inducidos a seguir. En general, la discusión y los trabajos se hacen en los países altamente industrializados con poca atención a lo que los investigadores en los países en desarrollo tienen que ofrecer.

La conclusión más general de estos estudios es que los países que se han abierto al comercio internacional han crecido más que los que han permanecido más protegidos. Por ejemplo, Sachs y Warner (1995), uno de los estudios más consultados y citados en la literatura, afirman: “No hemos encontrado caso alguno que apoye la preocupación frecuente que un país pueda abrirse al exterior y aún así fracasar en crecer...Nuestra evidencia sugiere que el estar abierto al comercio internacional ha sido suficiente para que los países en desarrollo puedan alcanzar un crecimiento por arriba del 2%” (p. 44-45).

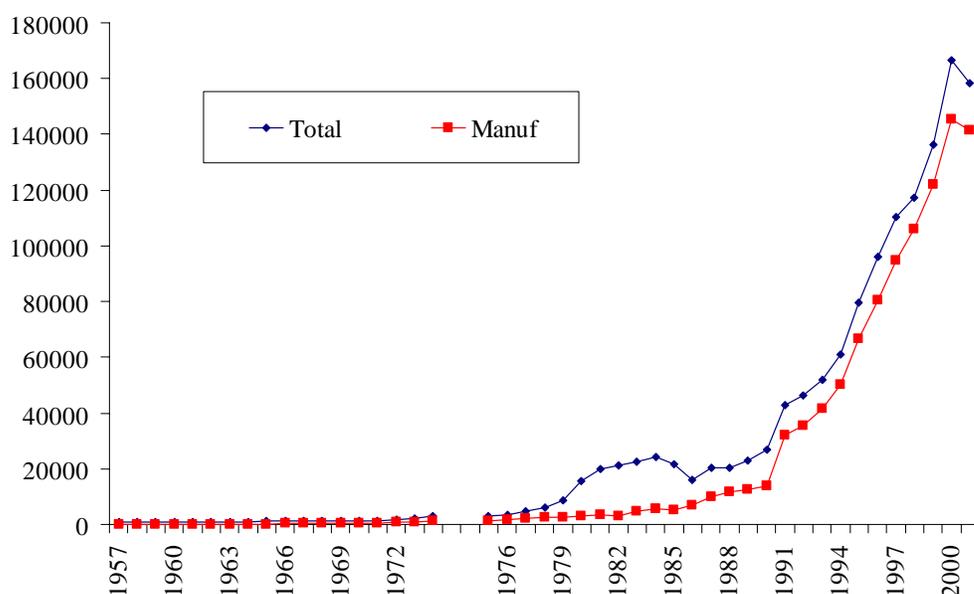
Recientemente, en 1999, apareció un trabajo de los profesores Rodríguez y Rodrik que cuestionan los resultados de estos trabajos. En general ellos encuentran serias deficiencias en la lógica y la metodología comúnmente empleadas para hacer este tipo de estudios y, por lo tanto, en sus resultados y conclusiones. En sus conclusiones postulan la necesidad de realizar análisis menos agregados que los que usualmente se hacen y, en particular, plantean la necesidad de investigaciones de casos particulares. He considerado que el caso de México merece este tipo de estudio así que las ideas que expongo a ustedes el día de hoy es parte de los resultados y las conclusiones más generales a las que he llegado.

A partir de la administración de Miguel de la Madrid se liberalizó la cuenta corriente y se orientó el modelo de desarrollo hacia la promoción de exportaciones, especialmente manufactureras. Se planteó que había que abrir el país, que eliminar el añejo proteccionismo que se practicaba para lograr un mayor crecimiento del producto. La nueva orientación que se daría a la producción para convertirla en exportadora de bienes industriales sería la ruta a seguir para lograr esos beneficios.

Veamos, entonces, cuáles son los resultados de esta reorientación del modelo de desarrollo, del paso que dio el país para dejar de sustituir importaciones y convertirse en promotor de exportaciones. Permítanme mostrarles algunos elementos que considero pueden ilustrar el curso que ha tomado esta orientación del desarrollo. El primer elemento a considerar es la capacidad que México ha logrado crear para exportar. Sin lugar a dudas a principios de la década de los noventa la capacidad exportadora del país tomo vuelo y se aceleró la exportación de bienes industriales. De 1982 a 1988 el paso de este ritmo de crecimiento es pausado pero en la década de los noventa este ritmo se aligeró totalmente. Este hecho es el que se aprecia en la gráfica que muestra la dinámica de las exportaciones totales simultáneamente a la dinámica de las exportaciones

Gráfica 1. Tendencia de las exportaciones totales y manufactureras

1957-2001



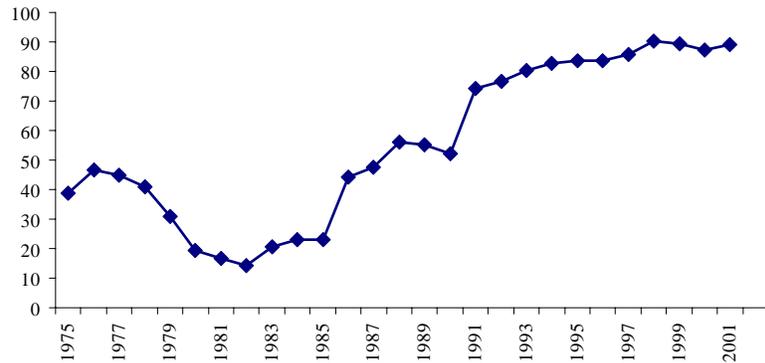
manufactureras. Es evidente que la exportación total esta determinada en la actualidad por la exportación manufacturera sea esta maquila o no maquila.

El factor más sobresaliente de este desarrollo es el cambio radical que ha habido en la composición de estas exportaciones. Así, la mayor parte de las

exportaciones mexicanas a finales de los años setenta e inicios de los ochenta estaba constituida por el petróleo, en la actualidad son exportaciones manufactureras. Ello es lo que se puede ver en la gráfica 2.

En un principio, a inicios de los años ochenta los productos manufacturados constituían el 20 por ciento del total con cerca de 4.5 mil millones de dólares. En el año 2000 estos productos

Gráfica 2. Exportaciones manufactureras como proporción de exportaciones totales

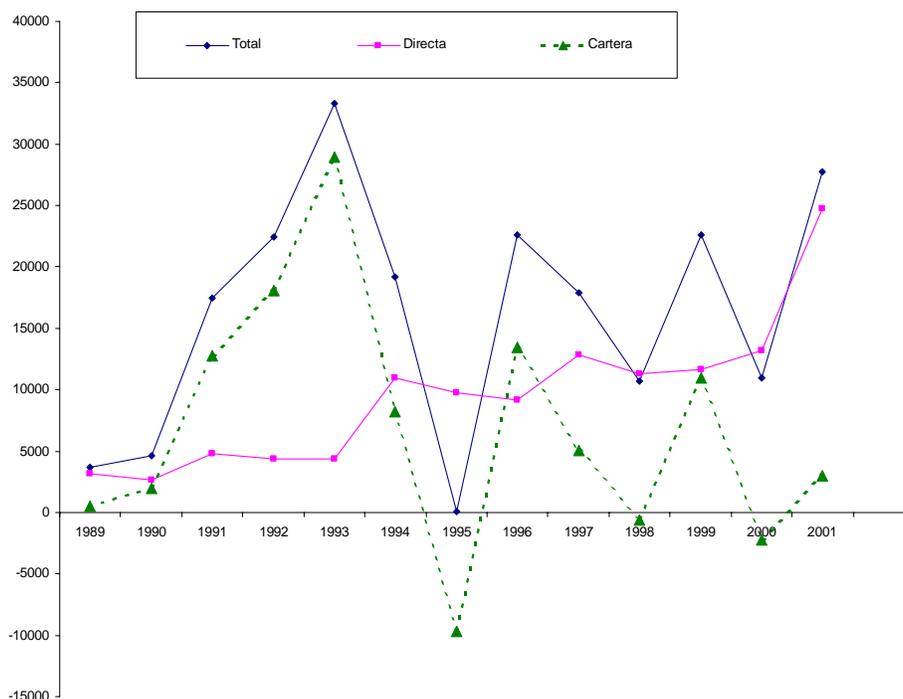


constituyen alrededor del 75 por ciento de la exportación no maquiladora con cerca de 66 MMD. Los productos manufactureros se han convertido en el principal producto de exportación mexicano. Ello muestra que el país ha tenido la capacidad de transformar su relación con el exterior al dejar de ser un país exportador de bienes primarios. No sólo es un elemento cualitativo sino que también tiene que ver en términos cuantitativos si se considera que México esta entre los diez países más altamente exportadores del mundo, según la Organización Mundial de Comercio, cuando se considera la exportación total que incluye a la maquila y que pasa de 20 MMD en 1982 a 167 MMD en 2000. Bajo cualquier perspectiva estos son elementos que demuestran el éxito de la política exportadora de los tres últimos sexenios.

Un país que se liberaliza, como México lo hizo, es un país que se beneficia igualmente de flujos de capital, en su forma de inversión extranjera. Este hecho se aprecia perfectamente en los datos correspondientes que se exponen en la gráfica 3. La inversión extranjera recibida por México desde finales de los años ochenta ha crecido en magnitudes comparables a muy pocos países. Se compara con China, aunque aquel país ha recibido montos de capital muy superiores a los de México. Este flujo de capitales se aprecia en la gráfica en la cual se ve como la inversión extranjera ha crecido permanentemente desde finales de los ochenta, a

pesar de la relativa caída en 1994 y 1995. Nada más el sexenio de Carlos Salinas las entradas fueron cercanas a los 100 mil millones de dólares mientras que en el de Zedillo estas entradas se aproximaron a los 85 MMD.

Gráfica 3. Inversión extranjera directa y de cartera, 1989-2001



En 1988 la inversión extranjera directa en el país rondaba los 25 mil millones de dólares pero para el final del sexenio era ya algo superior a los 50 mil millones de dólares. En apenas seis años el monto total acumulado de este tipo de inversión se duplicó. Pero más importante fue que la mayor parte de la inversión que entró fue no directa; esto es, inversión de cartera, cuyo monto durante dicho sexenio equivalió a cerca de tres veces la que entro al sector productivo. Este fue un hecho inédito ya que antes de 1988 el país no recibía inversión de cartera. Por supuesto, parte de esa inversión se ha convertido en la capacidad exportadora que el país ha llegado a tener.

Lo que estos datos apuntan es que desde principios de la década de los años ochenta se ha dado un cambio fundamental en la economía nacional pero particularmente en el papel que juegan las empresas transnacionales. Se pasa de una economía que tenía empresas transnacionales que no exportaban, a una

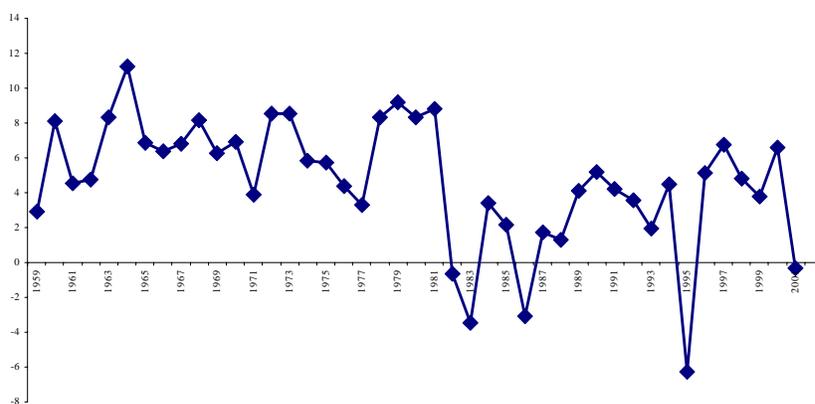
economía con empresas transnacionales que sí exportan y que exportan en grandes cantidades.

¿Qué significan estos datos y las tendencias que muestran? ¿Cuál es el significado de estos niveles de exportación y de estas entradas de capital? Indudablemente muestran el éxito de la política de apertura adoptada a inicios de los años ochenta. El éxito de la política económica para hacer de este un país exportador y un país capaz de atraer y de mantener al capital extranjero.

¿Significa ello que el modelo adoptado a inicios de los ochenta ha sido exitoso? Ya los colegas que me antecedieron han dado cuenta de algunos de estos resultados y, en realidad, tales resultados no son muy elocuentes de un panorama positivo. Veamos algunos detalles adicionales de estos resultados que van más allá de lo comercial y de los flujos de inversión.

En primer lugar veamos que ha ocurrido con la dinámica del crecimiento, que como recordaran es la hipótesis central que guía mi trabajo. En la gráfica 4 se puede apreciar la tendencia, representada por las tasas de crecimiento anual, del crecimiento entre 1960 y 2000. Esta evidencia es muy clara en mostrar que cuando México era un país cerrado, de principios de los años sesenta hasta principios de los años ochenta la tasa a la que se crecía era relativamente alta. Se crecía a una tasa promedio anual cercana al 6.3 por ciento. Además, como se aprecia en la gráfica en esos veinte y tantos años nunca se tuvo una tasa negativa de crecimiento.

Gráfica 4. Tendencia de crecimiento del PIB, 1959-2001



También se aprecia en la gráfica que cuando el país liberaliza su comercio exterior y reduce significativamente los niveles de protección en la década de los ochenta la tasa de crecimiento promedio

se reduce apreciablemente en relación al periodo anterior, ya que su tasa promedio anual fue menor al 3 por ciento. Esto sencillamente muestra que cuando la economía nacional funcionaba con una orientación hacia el mercado interno y sin prioridad por las exportaciones el producto nacional crecía a tasas más elevadas que cuando se liberalizó la economía a inicios de la década de los ochenta. Más dramática es la situación cuando se le aprecia desde la perspectiva del ingreso per cápita. Entre 1960 y 1982 el PIB *per cápita* creció a una tasa algo superior al tres por ciento promedio anual mientras que en el periodo posterior esta tasa promedio no alcanzó ni al uno por ciento. Esta diferencia es aún más dramática si consideramos que cuando se crecía al seis por ciento y se tenía una economía cerrada la población crecía a una tasa anual promedio por arriba del 3 por ciento. En las dos últimas décadas en que la economía esta abierta hacia el exterior la tasa de crecimiento de la población ha descendido y se ha colocado por debajo del 2 por ciento.

Si quiero dejar claramente sentado que todo lo que digo es que cuando México tenía una economía cerrada crecía a tasas más elevadas que ahora que tiene una economía abierta. Ello me parece es un hecho contradictorio con la teoría y con la amplia evidencia que muestra que los países que se abren crecen más. Podría argumentarse que en los términos de Sachs y Warner la estamos haciendo más que bien pues estamos por encima del dos por ciento que ellos estimaron en su trabajo. Pero yo insistiría que este nivel de crecimiento cercano a tres por ciento promedio anual es mucho menor que el seis y algo más al que se creció cuando el país tenía una economía cerrada. Parece paradójico que la economía mexicana se abra para crecer menos, lo cual es un hecho irrefutable.

A estas alturas es necesario interrogarse sobre qué pasa con esta hipótesis de que la apertura es inducente de niveles de crecimiento mayores. Por lo menos que pasa en el caso de México, sino en el contexto más general. La pregunta es altamente relevante porque esta hipótesis es la base central de la política económica sobre la cual funciona el modelo económico que este país ha seguido por cerca de dos décadas. Lo menos que se puede deducir es que esta

lógica de funcionamiento de la economía nacional no está dando el resultado esperando.

Naturalmente, la siguiente pregunta es ¿Por qué no ocurre lo que la hipótesis propone? Por supuesto, podría tomarse la opción de que la hipótesis esta equivocada o simplemente no es funcional, pero esa es una salida fácil. Prefiero examinar la situación más en detalle para responder porque dicha relación parece no cumplirse en la experiencia mexicana.

Ciertamente las empresas transnacionales se han convertido en empresas exportadoras y el país se ha transformado para producir para la exportación. Este hecho, podríamos decir es un hecho macroeconómico que habría que analizarlo con más detalle. Veamos qué pasa en la relación de lo que exportamos con lo que importamos. En este análisis únicamente estoy considerando las exportaciones no maquiladoras. La exportación de la maquila no la he considerado como exportación en el pleno sentido del término ya que tomó a la maquila como una forma particular de producción. En verdad, hasta el año de 1990 el comercio exterior del sector de la maquila no entraba en las Cuentas Nacionales como volumen o como valor exportado o importado. Simplemente era considerado como un pago al factor trabajo. Era otra forma de concebir a este tipo de producción, y en general, al sector maquilador. A partir de 1991 se cambia la metodología y se da inicio a un nuevo procedimiento en el que se contabiliza a este comercio como exportaciones e importaciones de pleno derecho. Con este detalle contable las exportaciones mexicanas prácticamente se duplicaron de un año al siguiente lo cual permite a México llegar a ocupar uno de los primeros lugares en el comercio internacional.

En el cuadro 1 se aprecia el destino de los bienes importados. Se presentan los datos hasta 1998 ya que es el año hasta el cual los presenta el Informe Anual del Banco de México. En 1998 el banco central dejó de publicar estos datos; simplemente no los volvió a presentar. Este detalle en la continuidad de las series de tiempo constituye uno de los mayores tropiezos en la labor de investigación en cuestiones económicas en este país. Por supuesto, sin contar la confidencialidad que se aplica a algunos rubros de información como ocurre con

información relativa a la inversión extranjera. Tal parecería que cuando las series de tiempo empiezan a dar resultados algo inconvenientes el sistema se cae. Lo que este cuadro muestra son las importaciones asociadas a la exportación. Bien, lo que tenemos son los insumos importados asociados a la producción para la exportación. Así en 1993, el 37 por ciento del total tienen este destino que para 1998 alcanza hasta el 54 por ciento. Sería lógico esperar que para el año 2001 este monto se pueda ser mucho mayor. Pero este es sólo un supuesto que por el momento no tiene comprobación.

En el caso de los bienes de capital dirigidos a empresas exportadores el porcentaje pasa de 3.2 por ciento al 4.4 por ciento. Eso significa que las importaciones totales asociadas a las exportaciones han pasado aproximadamente del 40 por ciento del total al 60 por ciento. Por lo tanto, las importaciones para la producción orientada hacia el mercado interno apenas llegan al 40 por ciento.

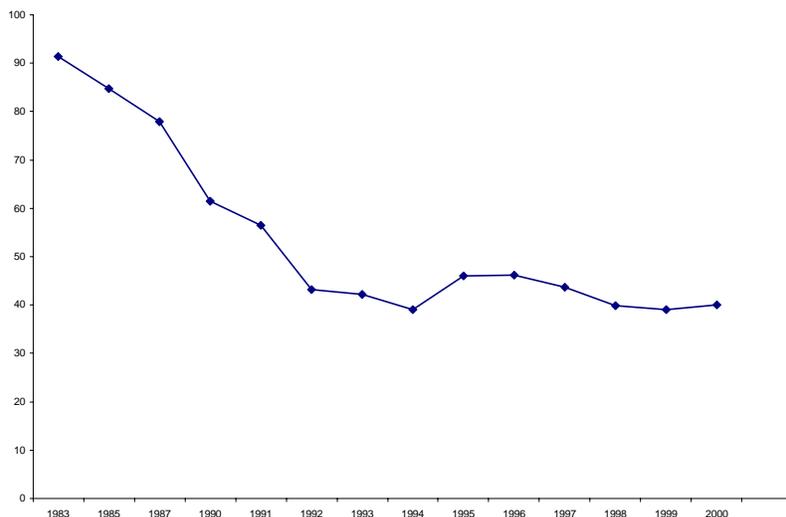
Cuadro 1. Importaciones asociadas a la exportación

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|-----------------------|------|------|------|------|------|------|
| Insumos | 37.3 | 39.4 | 56.3 | 55.5 | 54.1 | 54.2 |
| Bienes capital | 3.2 | 2.9 | 4.2 | 4.3 | 4.5 | 4.4 |
| Total | 40.5 | 42.3 | 60.5 | 59.8 | 58.6 | 58.6 |
| Suma | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Ello significa que un monto elevado de lo que el país exporta es simple y llanamente una reexportación de lo que se importa a lo cual se le añade algo de partes nacionales y mano de obra. Esta forma de operación es muy semejante a lo que se constituye la industria maquiladora.

En otras palabras, lo que se denomina como industria manufacturera en el país, está teniendo el mismo camino que la denominada industria maquiladora. La industria manufacturera se está convirtiendo en industria maquiladora; es decir, la industria manufacturera se está maquilizando. Si se continúa transitando por este camino no se va a tener absolutamente nada de industria nacional en el futuro. El producto nacional, es decir el valor agregado nacional será mínimo y con una

Gráfica 5. Grado de integración nacional de las exportaciones, 1983-2000



tendencia hacia su más mínima expresión. Este fenómeno es precisamente lo que se aprecia en la siguiente gráfica.

El fenómeno que pueden ustedes *apreciar en este cuadro se puede denominar como el grado de integración nacional (GIN)*. *Este*

grado significa que en 1983 del 100 por ciento de las exportaciones manufactureras que se realizaron el 90 por ciento de su valor era producción nacional, eran insumos producidos en el país más mano de obra mexicana. Solamente el 10 por ciento de ese total eran insumos importados. En la actualidad del valor total exportado de producción manufacturera, el 60 por ciento son insumos importados; es decir, valor agregado extranjero, y tan sólo el 40 por ciento de ese valor es insumos y mano de obra nacional. Paulatinamente el proceso de apertura de la economía nacional ha hecho que los productores en el país utilicen más y más insumos extranjeros, naturalmente con consecuencias sobre la inversión, el empleo y las cadenas productivas o los encadenamientos hacia atrás.

Cierto, en 1983 sólo exportamos 4 mil millones de dólares de manufactura mientras que desde finales de los noventa este valor ronda en los 70 MMD. Se contra-argumenta entonces que esas proporciones dadas por el GIN no importan ya que en términos de magnitudes absolutas las exportaciones manufactureras han crecido casi 20 veces. De hecho, continua el argumento, el 90 por ciento de valor agregado de 1983 es mucho menor que el 40 por ciento actual. Este argumento es, por supuesto, falaz ya que también se tiene ahora una economía

que es varias veces mayor que la que se tenía en aquel entonces. Además, de que es una economía estructuralmente diferente.

Esta crítica me obligó a profundizar en la comparación para entender su verdadera dimensión. Así, he encontrado algo verdaderamente impresionante. El 90 por ciento de valor agregado nacional que contenían las exportaciones de principios de los ochenta correspondía aproximadamente al 20 por ciento del PIB de aquel entonces. Esta magnitud representa lo que podría llamarse *el efecto arrastre de las exportaciones sobre el producto*; es decir ese 90 por ciento de las exportaciones repercute en 20 por ciento de la producción nacional. Podemos ahora preguntarnos ¿Cuál es ese porcentaje en la actualidad? Permítanme decirles que apenas alcanza al 4 por ciento del PIB. Como pueden apreciar la diferencia es mayúscula y los montos absolutos no se compensan en el efecto relativo que tienen en arrastrar el crecimiento del PIB. Muy posible que la explicación de lo que esta diferencia significa sea debatible pero las diferencias de magnitud y, por tanto, de impacto son extraordinarias. Para mí lo que ello significa es que si la actividad exportadora no implica exportar insumos y mano de obra nacional, entonces, su impacto sobre el crecimiento del producto es mínimo, como evidentemente ha ocurrido. Si la exportación no se sustenta en la propia producción nacional, entonces, el mercado interno no crece y la economía nacional no se hace competitiva.

En este contexto, ¿cómo podemos los mexicanos vanagloriarnos del éxito exportador? En realidad, la dinámica que se ha venido imponiendo significa que necesitamos correr más y más rápidamente para permanecer en el mismo lugar. Más claramente, el modelo exportador que nos coloca entre los principales miembros de este club es lo que está impidiendo que se desarrolle un mercado interno y, por lo tanto, que la economía nacional se sustente en un cierto grado de autonomía en su demanda para crecer. El deterioro y la destrucción de los encadenamientos hacia atrás es un mecanismo bloqueador del desarrollo de un mercado interno. Se ha logrado crear una participación en el mercado internacional, más estrictamente hablando, en el mercado de Estados Unidos pero parece que a costa del propio mercado interno.

En consecuencia, el país para acelerar su paso de crecimiento y desarrollo lo que requiere es un cambio radical en la política económica para que dejemos de mirar hacia el exterior y miremos más hacia el interior. Con cerca de cien millones de habitantes México podría tener un mercado interno muy dinámico similar al que tienen países que no llegan ni a 10 millones como es el caso de varios de los países europeos.

No significa ello de ninguna manera que se proponga cerrar la economía nacional con un retorno al modelo substitutivo de importaciones. No, eso ya no es posible ni deseable. Ciertamente el haber liberalizado el comercio fue positivo. Lo que no parece tan positivo fue la forma en que se hizo esta liberalización ni la forma en que se cayó en una dinámica de dependencia del capital transnacional cuyo objetivo central parece centrarse en el uso barato de una mano de obra que puede ser altamente productiva.

Recientemente en París, el Presidente Fox invitaba a la inversión extranjera europea a que viniera a invertir en México pero les hacía la observación que era preferible y más conveniente para ellos invertir en el Sur que en el Norte del país. La razón es muy sencilla: en el Sur la mano de obra es más barata, sólo se paga un dólar por jornada laboral mientras que en el norte se incrementa hasta tres dólares. Me parece una política equivocada para el tipo y el nivel de desarrollo que demanda este país. Ello es aún más urgente después del descubrimiento y la aceptación por parte del nuevo gobierno que la extensión de la pobreza que agobia al país es mucho mayor que la que los gobiernos priístas estuvieron dispuestos a aceptar. No son 40 millones sino 53 millones, al menos oficialmente, los que aún esperan un modelo económico que les permita vivir con cierto grado de bienestar, pero más importante, con cierto grado de dignidad.

Conviene aquí recordar a Michael Porter cuando plantea que “Irónicamente, es la vigorosa competencia interior la que en definitiva presiona a las empresas nacionales para abordar los mercados mundiales y las endurece para tener éxito en ellos” (1990, p. 14). Es decir, el éxito de las naciones depende de la fortaleza interior que tengan para competir en el exterior. Ello mismo puede significar que el éxito de la política económica hay que evaluarlo por el grado de

bienestar interno y no necesariamente por la posición dentro del club de los exportadores mundiales. Pero menos aún si la economía mexicana esta convirtiéndose en una gran fabrica maquiladora sustentada en la importación de insumos intermedios y bienes de capital que substituyen a la producción nacional.

Finalmente, deseo agradecer la invitación que se me ha hecho a estar en este recinto y a participar en este ciclo de conferencias.

Bibliografía

Rodríguez, Francisco y Dani Rodrik,. "Trade policy and economic growth: A sceptics guide to the cross-national evidence", NBER Working Paper No. 7081, Cambridge, Mass., April 1999.

Sachs, Jeffrey y Andrew Warner, "Economic reform and the process of global integration", *Brookings Paper on Economic Activity*, 1995, p. 1-118.

DOCTOR LEONARDO CURZIO: Gracias, Doctor Rozo. Bueno, tenemos una convergencia de factores favorables. El que no esté Cordera aquí, por supuesto, no es favorable, pero disponemos de tiempo, además los ponentes han sido extraordinariamente puntuales en sus presentaciones.

Les propongo por consiguiente el siguiente método: tenemos unos 50 minutos para desahogar las preguntas y respuestas. Les propongo que los ponentes, si ellos lo desean y en la medida en que es obvio que han habido algunas diferencias, puedan hacer uso de la palabra por 5 minutos para hacer algunas precisiones sobre lo que sus colegas han planteado, sobre algún asunto que consideren que haya quedado insuficientemente abordado en su presentación. De modo que si quieren hacer uso de la palabra, la daré en el mismo orden en el que la usaron.

DOCTOR LEONARDO CURZIO: Los ponentes no desean hacer uso de la palabra. Entonces vamos a abrir preguntas al auditorio y les propongo que reunamos grupos de tres preguntas para que puedan contestarlas los ponentes. Se abre el uso de la palabra a quien quiera usarla. Les ruego que se identifiquen para facilitar el diálogo y si la pregunta está dirigida concretamente a alguno de los ponentes, nos lo hagan saber.

PREGUNTA DEL PÚBLICO: Mi nombre es Francisco Javier García Ramírez y más que una pregunta es una intervención concreta. Miren, yo estoy de acuerdo en algunos de los aspectos mencionados en cuanto a que el crecimiento no es igual que desarrollo; eso es básico, es fundamental. El compañero Ugo Pipitone bien sabe lo que es la frontera; él estuvo en Tijuana en la Escuela de Economía en los años setenta.

DOCTOR UGO PIPITONE: Tengo biógrafo aquí. Gracias.

FRANCISCO GARCÍA RAMÍREZ: Bueno, yo fui alumno de él. En aquel entonces se estaba desarrollando la industria maquiladora en México, empezaba su influencia al interior del país; con ello los principios de la globalización.

Es cierto que las exportaciones empezaron a crecer con mayor dinamismo, a emerger, pero desgraciadamente en el campo empieza un proceso en sentido contrario, y a acentuarse los agudos rezagos, muy marcados. Ahorita yo estoy en Durango y me da tristeza que actualmente tengamos más de 10 o 15 mil toneladas de frijol y no las podamos sacar al mercado. ¿Por qué razón? Simplemente porque los costos de producción no se pueden pagar actualmente, o no los quieren pagar. Producimos a un costo de 4 o 5 pesos el kilo y los grandes consorcios frijoleros nos lo quieren pagar a 2- 3 pesos; y se trata de frijol fresco de calidad.

Entonces yo no entiendo realmente cómo está esto. De la industria maquiladora nos dimos cuenta realmente que ahí hubo un error no del gobierno actual; también de los gobiernos pasados porque cómo es posible que si la industria maquiladora también estaba entrando en Japón en los, como dijo el compañero Pipitone en aquel entonces, en *los Tigres de Asia*, cómo es posible que ellos sí desarrollaron su economía interna y en México no se desarrolló. ¿Qué hubo ahí? ¿Cuál fue el error fundamental de ese entonces?. ¿Por qué el atraso en México y por qué el gran desarrollo de los japoneses y de los orientales? ¿O no

eran capitales provenientes de los mismos países de origen? ¿No eran capitales de Estados Unidos, principalmente?

DOCTOR LEONARDO CURZIO: Muy bien, gracias. Tengo la siguiente pregunta que versa sobre el medio ambiente, se la formulan a la mesa. “¿Cuál es el papel del medio ambiente dentro del desarrollo nacional? ¿De qué desarrollo podemos hablar si hay degradación del medio ambiente?”

DOCTOR LEONARDO CURZIO: Recojo una última pregunta.

PREGUNTA DEL PÚBLICO: Gracias, buenas tardes. Para el Doctor Alejandro Villagómez. Usted dice que para que haya desarrollo, para que se resuelva la pobreza, se requiere capital humano. ¿Cómo definiría *capital humano*?

DOCTOR LEONARDO CURZIO: Bueno, pregunta muy concreta. Si quiere reagrupamos la suya y así tenemos cuatro, para pedirle a los ponentes que inicien sus respuestas.

PREGUNTA DEL PÚBLICO: Buenas tardes. Mi nombre es José Álvarez. La pregunta es la siguiente, pregunta y comentario: Se manejan muchos números acá y por ejemplo, más allá de programas focalizados contra la pobreza, en mi opinión, mi muy particular punto de vista, como dice el Doctor Ugo Pipitone, que trajo a colación ese decir de los mexicanos, el compañero Ugo, es que para el desarrollo del país, la *pedra angular* del desarrollo del país es la educación, entonces yo pienso que se está olvidando de esa piedra angular que es la educación y es de ahí que debemos partir para lograr el desarrollo, me imagino.

DOCTOR LEONARDO CURZIO: Muy bien, muchas gracias. Tengo una última pregunta de Hugo Roberto Rojas Silva: “Considera que el modelo de sustitución de importaciones y su éxito como crecimiento y consumo se deba sólo a la economía cerrada”. Quiere hablar con el último ponente a la izquierda; es decir,

con el Doctor Villagómez. Ah, claro, estamos en espejo, perdón. Doctor Rozo, la pregunta es para usted.

DOCTOR LEONARDO CURZIO: Voy a pedirle ahora a los ponentes que hagan uso de la palabra; no les pediré un tiempo preciso, les pido simplemente que hagan uso de la palabra, como lo han hecho hasta ahora, de una manera prudente, para que puedan fluir otras preguntas; prudente en el tiempo, me refiero. Ugo Pipitone, por favor.

DOCTOR UGO PIPITONE: La pregunta es ¿Por qué en Asia Oriental sí, y en México no? Bien. Hay poco tiempo para articular un discurso serio, sobre una pregunta tan importante como ésta, pero digamos, me limito porqué en Asia Oriental sí, y razonando siempre por reflectores digamos, concentro la atención sobre tres aspectos: El primero es que Asia Oriental es mucha gente, es decir, tenemos varias oleadas de crecimiento en Asia Oriental que comienzan con Corea, Taiwán, Singapur, Hong Kong y siguen, en fin, Malasia, Tailandia, China y no mucho más, yo diría que no más. Pero tenemos un conjunto de ocho países que tienen características comunes, es obvio que Corea del Sur no es Japón, es obvio que... dejemos de lado Japón, es obvio que Corea del Sur no es Taiwán, son economías, estructuras, disponibilidad de recursos distintos, tradiciones diferentes, etc. Pero yo creo, que hay tres elementos comunes, en realidad hay algunos más, pero quiero concentrarme en tres: El primero, en todos esos países desde el punto de vista político, presentan estructuras autoritarias pero no oligárquicas, no existían grupos de poder interesados en conservar clientelas permanentes, no sobre la base de su eficiencia productiva, sino sobre la base de privilegios, de vínculos corruptos con las instituciones, etc., etc.

Entonces tenemos un conjunto de gobiernos autoritarios que nos ha demostrado en el curso de los últimos cuarenta años, que la democracia en general, no es el único instrumento para salir del atraso. Los países de Asia Oriental ha demostrado que también hay un camino autoritario. En América Latina

no hemos experimentado ninguno de ese tipo, no digo que no hayamos experimentado gobiernos autoritarios.

¡Bendita sea! Tenemos una experiencia como pocos en el mundo: pro-oligárquicos, clientelares, defensores del *status quo* con momentos de arranque como en el caso de los militares brasileños durante la segunda mitad de los años sesenta, pero que no podían hacer ciertas cosas, otras cosas no las querían hacer y eso implicaba la acumulación de deformaciones, en fin, deformaciones estructurales de varios tipos. Pero éste es el primer elemento: gobiernos autoritarios no oligárquicos y administraciones públicas con cierto grado de dignidad, de pérdida con cierto grado de dignidad, respecto a otras.

El segundo aspecto es la reforma agraria; tenemos reforma agraria en todos esos países y tenemos reformas agraria tempranas, reformas agrarias que resultan exitosas, no como instrumento de repartición de lo poco que hay, sino de reformas agrarias que impulsan de manera sustantiva la capacidad productiva de los países, que reducen los flujos migratorios y las distorsiones que los flujos migratorios internos producen, las aglomeraciones en las grandes ciudades, aumentan las tasas media de ahorro nacional, crean economías locales más dinámicas, la reforma agraria que tiene distintas formas, aunque tiene algunos elementos comunes en el conjunto de esos ocho países que acabo de mencionar.

Y finalmente, la política de promoción de exportaciones, que es una clave esencial, yo aquí no estoy de acuerdo con el compañero de mi derecha ¿mi derecha? Quiero decir, a mí me creaba cierta molestia, cuando veía los noticieros hace diez años y descubría que los dirigentes de la Unión Soviética, de pronto eran conservadores, eran de derecha; pero después con el tiempo descubrí que era cierto, que eran conservadores.

Bueno, una política de exportaciones que crea empleo, que produce maquinaria productiva en distintos nichos del mercado, eficaces, capaces de interactuar y de modificarse, de evolucionar ante el contacto con las otras economías del mundo y el resultado es muy sencillo.

El resultado es, que al comienzo de los años sesenta, una niña que hubiera nacido entonces en Singapur, tendría el Producto Interno Bruto, *per cápita*

de Bangladesh, hoy tiene el Producto Interno Bruto per cápita superior al de España. Hoy esa niña tiene 40 años; entonces, que nadie me diga que en veinte años este país no se puede transformar radicalmente, porque hay historias que nos indican eso y no solamente las de Asia Oriental. Pero claro que para eso se requieren transformaciones radicales, para los cuales, insisto, no tenemos hoy la voluntad política, porque estamos en una maraña política. ¿Cómo decir? Un sistema político en el cual, digamos, a veces los partidos, cualquier partido, ganan electores, impidiendo al gobernante gobernar.

Y finalmente una ultimísima observación de sesenta segundos. Yo hablaba del Producto Interno Bruto per cápita obviamente; entonces, el Producto Interno Bruto en este país creció en torno al 5 ó 6 por ciento aproximadamente a lo largo de casi medio siglo.

En los últimos veinte años tuvimos un crecimiento, como lo recordaba el Dr. Rozo, del orden del 2.5, 2.7 por ciento, tenemos que salir de este bache, y yo creo que hoy tenemos una maquinaria productiva, suficientemente sólida para guiar la salida de este bache. Nuestras fallas no están evidentemente en la maquinaria exportadora, pero la maquinaria exportadora ha tenido un éxito extraordinario y ha creado en los últimos años algunos millones de puestos de trabajo por cierto. Lo que me pregunto es ¿Qué sería hoy de este país sin ese éxito exportador?, ¿Dónde estaríamos con la maquinaria productiva que tenía un nivel de integración del 90 por ciento al comenzar los años ochenta si no recuerdo mal, y quizás justamente por eso no exportaba.

Hoy tenemos un nivel de integración menor pero tenemos una maquinaria productiva más flexible a las variaciones de la línea de competencias a escala mundial, más capaz de interactuar sin caer. Quiero decir, al comienzo de los años ochentas, vino abajo un modelo de desarrollo, en cuya última etapa se había mantenido gracias al endeudamiento y al déficit fiscal. Los años ochentas, fueron el reencuentro con la triste, dolorosa realidad; tenemos que salir de esos años ochenta y de los noventa y creo que hoy tenemos la posibilidad para hacerlo.

DOCTOR LEONARDO CURZIO: Gracias Doctor Pipitone. Toca responder al Doctor Alejandro Villagómez.

DOCTOR ALEJANDRO VILLAGÓMEZ: Bueno, tengo un par de preguntas puntuales. En relación, a lo del desarrollo del medio ambiente que preguntaban, ¿Qué importancia tienen? Definitivamente es crucial. Yo nunca asumí que no estuviera incluido en ese concepto de desarrollo. De hecho, ahora está en boga el término de desarrollo sustentable, etc., pero yo creo que es parte del conjunto. Cuando hablaba de desarrollo versus crecimiento, hablaba de la importancia reflejada en un incremento en el bienestar de los individuos y evidentemente en un medio degradado no hay ese incremento de bienestar; entonces considero que el desarrollo del medio ambiente es fundamental.

Cuando hablo de capital humano, lo hago sin ni entrar a definiciones técnicas, ni nada de ese tipo, pero más o menos la idea es algo así como el conjunto de características o habilidades o capacidades que tiene un individuo, para contribuir al proceso productivo y ese tipo de capacidades o habilidades, dependen de varios elementos. Por ejemplo, se habla mucho de educación, evidentemente la educación es un elemento crucial. La educación se considera una inversión en capital humano, al igual que la salud, alimentación, etc., todo este tipo de elementos son fundamentales para la formación del capital humano.

En ese sentido, la pregunta que se refiere a que si la educación es el único elemento o es el elemento más importante del capital humano; yo creo que es un elemento importante, no creo que sea el más importante, al menos el único importante; hay una conjunción de elementos que permiten el incremento del capital humano. No hay ningún estudio que demuestre que la educación es el único elemento que domine en el capital humano. La salud también es fundamental. Así, de nada sirve tener un pueblo educado, si carece de un nivel de salud adecuado.

La alimentación también es muy importante, no hay un proceso de aprovechamiento de conocimientos etc., si no se tienen también los elementos mínimos, los nutrientes, etc., hay que ver la interrelación de estos elementos. Y

nada más un comentario, considero que la apertura comercial, ha jugado un papel importante y aquí coincido con Ugo, no sé que hubiera pasado si no se hubiera verificado la apertura comercial, probablemente ese crecimiento hubiera sido mucho menor. No hay en ningún lado nada que demuestre que hay una relación única, unívoca entre apertura comercial y crecimiento económico. La liberalización comercial es uno de los elementos dentro de un conjunto de reformas y, el cual, además, no podemos evitar.

Podemos generar el ghetto México en este proceso de globalización que se ha dado en las últimas dos décadas, podemos intentarlo, no sé cual fuera esa situación; ahora. Entiendo bien que no es esto lo que sugiere Carlos Rozo; pero hay un conjunto de elementos adicionales al crecimiento económico, a la apertura comercial. Así, yo podría perfectamente pensar en graficar, por ejemplo, niveles de inflación o de déficit público, versus crecimiento y podemos encontrar correlaciones, así como se encuentran correlaciones en términos de exportación y crecimiento económico, etc.

Yo creo que hay un conjunto de elementos más complejos, que explican por qué se dieron esas tasas de crecimiento en los setentas y a qué costo. Estoy convencido de que la irresponsabilidad con que se manejó el gasto público en la década de los setentas, se estuvo pagando en parte en los ochentas: Los niveles de endeudamiento que se registraron en los setentas con el famoso auge petrolero, donde todos íbamos a aprender a administrar la abundancia. Lo que sucedió realmente es que no hemos terminado de administrar nuestra pobreza.

De modo que hay una gran cantidad de elementos que se interrelacionan. Hay evidencia empírica de los *Tigres Asiáticos*, donde el crecimiento está asociado a un proceso de apertura comercial, pero no es el único elemento, hay también un marco institucional que favoreció este crecimiento; los niveles de distribución del ingreso en muchos de estos países asiáticos, estaban en mejores condiciones que la que prevalece en México.

Otro tipo de instituciones, entendidas en el sentido más amplio, también estaban en posiciones mucho más favorables que las observadas en México, entonces no es solamente la apertura, la apertura no es la panacea, ni tampoco

hace maravillas y el hecho de firmar tratados no nos va a hacer más ricos el día de mañana, si no se genera otro conjunto de capacidades y de posibilidades dentro de nuestra economía, para aprovechar esas oportunidades que brinda la apertura comercial.

Hay otra cantidad de elementos relacionados con un marco institucional, que nos permita tener un esquema productivo mucho más eficiente, mucho más productivo y aprovechar ese tipo de ventajas que ofrecería el comercio internacional, no me estoy yendo muy lejos de lo que plantea Stiglitz.

Stiglitz que ahora está de moda, que se le interpreta mal, sugiriendo que está en contra de la organización: No está en contra de la organización, él reconoce perfectamente la importancia que tuvo el proceso de apertura comercial en los países del sureste asiático; está en contra del marco institucional que rige las relaciones internacionales que se dan entre los países y que están lideradas por el Banco Mundial, por el fondo Monetario Internacional.

DOCTOR LEONARDO CURZIO: Gracias, Doctor Villagómez. Vamos a pedirle ahora al Doctor Rozo, que use la palabra.

DOCTOR CARLOS ROZO: No, yo no creo que estamos diciendo cosas diferentes, yo no estoy planteando necesitamos regresar al proceso de sustitución de importaciones y a cerrar la economía. Ciertamente el modelo de sustitución de importaciones se cerró y se requirió de una apertura, pero precisamente lo que estamos viviendo son procesos y estructuras muy diferentes a las que se tenían cuando los *Tigres* se convirtieron en unos exportadores y las que tenemos en la actualidad. El mundo capitalista de ese entonces era un mundo muy diferente del actual, las empresas transnacionales en aquel entonces como lo hicieron en México, ayudaron a crear un mercado interno, se orientaban fundamentalmente a la creación del mercado interno y no a la exportación.

Entonces estamos en un escenario totalmente diferente, es el juego de la globalización, entiéndanla como la quieran entender, ya que no hay dos economistas o dos analistas que la definan exactamente igual; pero en lo que sí

parece haber cierto consenso, bueno, no diría tampoco consenso, pero sí hay por lo menos muchas voces y voces importantes que están diciendo, que la globalización no es algo que necesariamente tenga que quedarse para siempre, puesto que hay quienes argumentan que a principios de siglo XX, este elemento de globalización era mayor que en la actualidad y que retrocedió. En ese sentido a mí me parece ejemplificante la situación de los países de Asia.

El segundo punto que planteaba el Doctor Pipitone ¿Qué significó la reforma agraria? La reforma agraria en esos países significó que se abrieron las economías para exportar cierto tipo de productos, pero no que se abrió la economía como se abrió en este país totalmente.

Esos países ciertamente se convirtieron en exportadores, pero conviene recordar que inicialmente se convirtieron en exportadores cuatro países, entre los que estaban Corea del Sur y Taiwán, países en los cuales los Estados Unidos tenían intereses particulares para que fueran capitalismo que fueran exitosos, dada su localización geográfica estratégica y ese es un elemento importante. Lo mismo pasó con Alemania, después de la Segunda Guerra Mundial, ¿Sería Alemania el país que es ahora si no hubiera recibido todo el apoyo que tuvo de Occidente, después de la Segunda Guerra Mundial?

Cierto, son necesarias las exportaciones, el problema es escuchar al Presidente, decir que no se puede hacer nada mientras los Estados Unidos no se recupere, porque mientras los Estados Unidos no crezca, nosotros no creceremos y no creceremos porque no exportamos. Ese es el problema, el que sea un país exclusivamente dependiente de las exportaciones. En esta nueva estructura las centrales transnacionales no necesariamente buscan el desarrollo interno de los países, sino una exportación de productos, una generación en economías de escala, en forma que llega un momento en que no tendrán quién se las demande. Hay estudios sobre la producción de empresas automotrices que muestran la crisis de este sector debido a una sobreproducción de automóviles en el mundo.

Lo que estoy planteando y a mí lo que me parecería que es necesario reflexionar es que, ciertamente, es necesario exportar pero es necesario considerar que las exportaciones tengan un impacto fundamental sobre la

economía. Por otra parte, si las cadenas productivas desaparecen como resultado de la importación de los insumos, entonces, la economía está perdiendo capacidad de crecimiento y de desarrollo. Si no exportáramos, a la mejor tendríamos tasas de crecimiento menores, pero también tenemos que ver qué está pasando con el elemento desarrollo en términos de la inversión extranjera, del efecto que tiene y ha tenido sobre los salarios.

En este punto han sido muy claras todas las administraciones, no están vendiendo nuestra capacidad productiva, están vendiendo nuestra mano de obra barata, calificada y barata, con políticas salariales que mantienen bajos salarios. Los países asiáticos que se desarrollaron tuvieron la dignidad de no permitirlo como dice Pipitone. Es decir, fueron momentos y estructuras diferentes.

Entonces, en la actualidad, si bien es conveniente e inevitable tener a la economía abierta para que sea más eficiente. Sin lugar a dudas si la economía no se hubiera abierto no habiéramos podido controlar la inflación, eso puede ser cierto, pero tampoco es necesario pensar que las exportaciones son el único factor de crecimiento. Las exportaciones deben contribuir a establecer una economía más eficiente que responda a incentivos generales de productividad externos y no como pasó con el proceso de sustitución de importaciones, que por tener una economía cerrada, era altamente ineficiente.

Lo que planteo es la necesidad de prestar especial atención a cómo funcionan estos mecanismos transnacionales y cómo un gobierno que busca una mejor posición internacional, debiese tener una posición muy clara respecto al funcionamiento de las instituciones y empresas multinacionales, de los mecanismos para tener cierto control sobre ellas, un control en términos del "performance".

La promoción de las exportaciones es positiva si tiene efectos positivos sobre la economía, si está cumpliendo con estos elementos de eficiencia, si está permitiendo salarios adecuados; porque solamente de esta manera las exportaciones ejercerán una función de empuje sobre el resto de la economía, si no es en estas condiciones - este es un problema en el ámbito internacional y de

las instituciones internacionales. Y eso que no hemos hablado de la parte financiera que es otro de los grave problemas que tenemos.

DOCTOR LEONARDO CURZIO: Gracias Doctor Rozo. Nos quedan 23 minutos aproximadamente, tengo ya cinco planteamientos sobre la mesa, les voy a dar lectura, le daré la palabra a los ponentes y posteriormente nos quedará el tiempo para desahogar, quizás, tres inquietudes más.

Ser productor agrícola dice, Mario Godoy, en este país, es un acto heroico y quien sobreviva después del 2003 en el sector agropecuario, lo será aún más.

-¿Por qué el simplismo de la propuesta de blindaje económico? Francisco Romero López, pregunta sobre las consecuencias favorables y desfavorables del crecimiento económico a corto plazo, le dirige concretamente la pregunta al Dr. Villagómez.

Ana Lilia Carbajal, pregunta, ¿Cuánta desigualdad en la distribución de los ingresos puede justificarse?, ¿Es el desempleo crónico una característica intrínseca del capitalismo o puede prevenirse?

Israel Velázquez, le pregunta al Dr. Rozo, habló sobre economías abiertas y cerradas, ¿Cuál sería, para usted, un justo equilibrio entre ambas?, ¿Qué combinación o qué modelo es el óptimo a seguir para impulsar el crecimiento y el desarrollo económicos?

Y finalmente, la señorita Hernández pregunta a la mesa en general, ¿Qué alternativas de acción inmediata podrían seguirse para no esperar que pasen veinte años y lograr que México tenga una mejor economía y los mexicanos obtengan mejores niveles de poder adquisitivo? Pregunta, ¿En qué forma los ciudadanos podrían actuar para apoyar el crecimiento y el desarrollo de modo que no dependa solamente del Estado y los partidos políticos?

DOCTOR LEONARDO CURZIO: Ahí están las inquietudes del auditorio, caballeros.

DOCTOR UGO PIPITONE: Yo comparto esa idea de que el blindaje puede ser una medida de emergencia, cautelosa, sensata. Pero el problema mayor con el blindaje, es que tiende a congelar una estructura ineficiente en la agricultura, ese es el problema, se tiende a conservar una estructura altamente ineficiente, ... iba a decir, la cosa es muy sencilla, nunca es muy sencilla, pero planteémoslo brutalmente: En este país el 60 ciento de la tierra está dedicada al cultivo del maíz y el maíz participa en el 25 por ciento del producto agrícola de este país, ¿Por cuánto tiempo puede continuar eso? Podemos nadar persistente y tercamente contra el mercado en la agricultura, ¿Podemos hacerlo? No, aquí tiene razón el Dr. Rozo, hay muchas diferencias entre la experiencia de Asia Oriental y la nuestra reciente; una de ellas es esa y se mantiene hasta la actualidad. Por cierto, la mayor parte de los países de Asia Oriental se abrieron al mundo conservando la protección de su sector agrícola, nosotros no pudimos hacerlo.

Y creo que en cierta medida no debíamos hacerlo, tenemos una agricultura ineficiente desde hace décadas, entendámonos. Se estima que para los ciclos 1997-99 la productividad agrícola giraba alrededor de 2 mil dólares anuales ese es el ingreso medio, claro que es media del norte y el sur, que son a su vez media muy distintas. Tenemos la productividad agrícola media igual a la de Guatemala, incluso, últimamente la de Guatemala es marginalmente más elevada, con un Producto Interno Bruto *per cápita* tres veces superior. Quiero decir, somos una anomalía internacional en el terreno agrícola.

¿El desempleo es una característica crónica del capitalismo? No, claro que no. Asia Oriental está ahí, para demostrarlo. Pero claro que entramos en un periodo de graves turbulencias internacionales, la globalización, quiero decir, agudización de la competencia y quiero decir, a veces, incluso desaparición o redimensionamiento de sectores enteros, mientras la economía se reestructura para ser frente a nuevas demandas, a nuevas ofertas, a nuevas tecnologías, etc. No podemos congelarnos, aislarnos del mundo, mientras el mundo cambia, no podemos esperar a que terminen los nubarrones y después amanecemos; porque puede ser que amanezcamos como la Unión Soviética a finales de los años 80's, con la mano delante y la otra detrás. No podemos estar al margen.

Stiglitz dice cosas muy importantes, un libro que yo les aconsejo leer a todos, si me permiten, aunque está pésimamente escrito, Stiglitz evidentemente no hace parte de esos brillantes economistas escritores, digo, no tiene la pluma de Keynes, no exactamente. Tampoco tiene la pluma de Krugman, quien tiene una pluma mágica excepto cuando escribía en griego, según sus propias palabras, porque anotaba fórmulas. A Stiglitz cuesta un poquito leerlo, pero vale la pena porque es un gran libro, es una defensa de la globalización antes que nada.

La globalización, ¿cómo se dice? La globalización como fortalecimiento de los contactos, de los mestizajes, de las transmisiones, de lo bueno y lo malo, claro que sí, pero es una oleada, no el complot del imperialismo ni de la multinacional, es un dato histórico. Sin embargo, es un dato histórico, es un gran proceso y descubrimos que en la sala de máquinas del proceso están unos locos, eso es lo terrible de la lectura del libro de Stiglitz, descubrimos que es gente de Fondo Monetario Internacional y que parecen vestales de un culto esotérico. Es difícil que un país no acuda al Fondo Monetario Internacional cuando tiene el agua hasta aquí. Y el Fondo Monetario es un peligro, es una mina flotante en la economía internacional, eso es lo que Stiglitz nos explica en ese libro.

Y finalmente, ¿Qué iniciativa inmediata, qué podemos tener los ciudadanos? Los ciudadanos no podemos hacer nada, digo, ¿Qué podemos hacer los ciudadanos? ¿Dónde es que los ciudadanos concentran su voluntad de hacer? En los partidos políticos, en los sindicatos, en las asociaciones civiles, etc., etc., sobre todo en los partidos políticos. Pero vivimos en un país en donde los ciudadanos no creen en los partidos, literalmente no creen en los partidos y esta herida debe cicatrizar en algún momento.

Yo hablaba antes de gobierno autoritarios y no oligárquicos, pero bendita sea, gobierno que se presentaban mejor, digamos. Repito, nosotros tenemos mil altos funcionarios de este país que tienen sueldos de oficial mayor, de director general, no, quizá arriba de director general, de subsecretario, los mejor pagados del planeta, digo, lean los periódicos de estos días, las noticias sobre lo aguinaldos, parece que estamos en Indonesia, la impunidad absoluta, aquí cualquiera se fija el sueldo que quiere. Digo, yo entiendo que eso produce risa,

pero la risa es una obvia razón psicológica para no tirarse en el suelo a llorar, porque esta es la realidad, la dramática realidad.

¿Qué podemos hacer los ciudadanos? ¿Qué pueden hacer los partidos? Ese es el tema, ese es el gran tema, porque los partidos son hechos permanentes son hechos fuertes, son la condensación de nuestra voluntad de cambio.

Todos los partidos, repito, todos. Algunos porque son prisioneros de fantasmas ideológicos; otros porque son tímidos; otros porque no saben hacer política y lo que hacen es otra cosa, construyen clientelas. Acaban de perder la cabeza de ese sistema de clientelas, o sea la presidencia, y ahora andan por ahí tratando de descubrir si se puede vivir sin cabeza. Es posible, la química histórica es tan extraordinaria que todo puede ocurrir. Quiero decir, con partidos enfermos y con un sistema institucional profundamente enfermo no vamos a ningún lado.

Yo creo e insisto, un acuerdo nacional de desarrollo es lo que el país merece entre otras cosas. Un acuerdo para que este país se reconcilie con la política, para que creamos en las instituciones y para que la próxima vez que a Paco le pase lo que le pasó -que esperemos que no, ¡Pobre Cristo!- tome la maldita patrulla.

Pero aquí nadie toma la patrulla, pregúntense ustedes si la tomarían. Yo antes de subir a una patrulla, mejor muerto. ¿Qué me puede pasar ahí? Entro en un territorio en donde el Estado es una amenaza, es irracional; quiero decir, el Estado es el lugar regular, eso decía Weber, regular, reglas. ¡No, qué va a ser!

DOCTOR LEONARDO CURZIO: Vamos a pedir al Doctor Villagómez que haga uso de la palabra.

DOCTOR ALEJANDRO VILLAGÓMEZ: De nuevo voy a ser muy puntual nada más que no entendí exactamente eso de las consecuencias favorables o desfavorables del crecimiento económico a corto plazo. En principio, lo que necesitamos es crecer.

Digo, está el caso extremo de que si crecemos por arriba del siete u ocho por ciento sí genera consecuencias negativas como inflación, etcétera, pero no

estamos hablando de eso, estamos hablando de por lo menos llegar al cuatro o cinco por ciento; entonces creo que no me quedó muy claro lo que están preguntando, pero evidentemente lo que necesitamos es crecer.

Sobre el desempleo, mientras no crezcamos no va a haber creación de empleos. El crecimiento va ligado a la generación de empleos, no sé si sea una consecuencia, un problema crónico del capitalismo.

DOCTOR LEONARDO CURZIO: ¿Únicamente creando empleos crecemos?

DOCTOR ALEJANDRO VILLAGÓMEZ: No. No hay exactamente este tipo de causalidad así, pero mientras la economía no crezca y no se generen las condiciones para invertir, no se van a crear los empleos. No voy a entrar a una discusión muy técnica de causalidad, pero yo no voy a crear un empleo cuando no hay los recursos que impliquen esa inversión o los objetivos para ese tipo de producción. Aquí la idea más general que quiero señalar es, que el crecimiento requiere ciertas condiciones y si la economía crece se generan empleos.

Eso no es necesariamente en la misma proporción, eso va a variar depende de la estructura económica, etcétera, un montón de elementos técnicos, pero evidentemente si la economía crece van a generarse empleos; es parte de los factores productivos, no hay de otra.

No entendí bien qué acciones inmediatas puede tomar el gobierno para no esperar veinte años. Yo creo que sí hay acciones inmediatas, pero estas acciones inmediatas tienen también que incluir acciones radicales. El problema es que las acciones radicales conllevan un costo político inmediato y aquí es donde discrepo con Ugo, por eso yo no soy precisamente creyente en los partidos políticos, porque el costo dentro de su función de utilidad, en términos de los costos que se van generando y lo que sus grupos realizan y deciden para poder ubicarse y ganar cotos de poder no es factible. Hay una contraposición entre lo que implica una acción drástica con altos costos políticos, que conlleva pérdida de ese poder y por lo tanto no están dispuestos a tomar ese tipo de acciones radicales que se necesitan para que la economía crezca.

Claro que coincido con Ugo en el sentido de que entonces lo que está viciado son las instituciones como tal, son las instituciones las que hay que modificar, es lo que estoy entendiendo, pero a mí me queda claro por qué no pasó la reforma fiscal.

En cualquier reforma fiscal uno de los elementos claves va a implicar modificar impuestos, no podemos modificar gasto solamente sin entrar a la parte de discusión de ingresos. ¿Y quién caramba de los distintos partidos políticos querría llevar bajo sus hombros el estigma de aceptar incrementos de impuestos y aceptar los cambios radicales?. Porque sólo se arriesgan a realizar cambios pequeños y ya vimos los resultados.

Entonces, a mí me queda claro que eso no va a funcionar mientras no se modifique la forma de funcionar en todos los partidos políticos; entonces, sí se pueden tomar acciones inmediatas, pero tienen que ser también radicales y esas son las reformas estructurales. Además hay un mito con las reformas estructurales y el mito proviene incluso de las autoridades, del gobierno. Si se plantea que se aprueban las reformas estructurales el próximo año vamos a crecer. No, no vamos a crecer necesariamente. Una reforma estructural en la mayoría de los casos conlleva costos negativos en lo inmediato, va a suscitar problemas de inflación, desempleo, deterioro de las finanzas públicas. Pero la lógica de un cambio estructural es que en el mediano plazo los beneficios generados serán mayores que los costos inmediatos, esa es la lógica fundamental.

Si se aprueba una reforma fiscal, habrá un cambio de impuestos, eso tiene un golpe inflacionario inmediato. Si Banco de México actúa bien, puede controlarlo y es un golpe de una sola vez; si lo hace mal puede generar inercia. Pero vamos a asumir que lo va a hacer bien, es un golpe pero habrá un crecimiento inflacionario. Entonces, hay un efecto negativo inmediato.

Así que es un mito eso de que porque se aprueben las reformas estructurales en ese momento vamos a crecer. No obstante, es importante aprobarlas porque cada año que pasa sin que se aprueben las reformas estructurales, los rezagos van aumentando y el costo será mayor en el futuro. Ese es el problema y ese es el dilema. Ese es el tipo de acciones inmediatas que

deberían estarse ejecutando para crecer en el mediano y largo plazos o en los próximos veinte años que señalaba Ugo, etcétera; no sé cuántos años, pero me queda claro que eso es lo que se está eludiendo.

Y las simples redistribuciones del pastel que ya existen, cambiarle aquí al gasto para aumentarle acá y parcharle allá, eso no nos sirve para nada. Ya hemos visto, esa ha sido la historia de este país, durante muchos años.

DOCTOR LEONARDO CURZIO: Le agradecemos al Doctor Villagómez, voy a pedirle al Doctor Carlos Rozo que haga la última réplica. Doctor, por favor.

DOCTOR CARLOS ROZO: Yo creo que no se trata de cuál es el justo equilibrio entre apertura y protección, no creo que se trate de eso, de que hay un grado de apertura que es positivo y un grado de apertura que no es positivo.

Diferentes países están abiertos en diferentes magnitudes, los países europeos están muy abiertos y Estados Unidos es un país relativamente cerrado. De lo que se trata, creo yo, es cómo se regula esa apertura precisamente para crecer: Porque si no crecemos, estoy de acuerdo, no generamos empleos; y si no generamos empleos no resolvemos el problema de la pobreza, porque no creo que los problemas asistenciales vayan a resolver el problema de la pobreza. Sólo creando empleos vamos a resolver ese problema. Considero que el tema de la regulación es el asunto central en la actualidad, no solamente en este país. ¿Cómo cada país crea una estructura de regulación?

A mí me parece una de las paradojas más grandes en la actualidad que el capitalista y el especulador más grande que hay en el mundo y el que ha causado estragos tremendos en el mundo es el principal promotor de la regulación del sistema financiero.

Esto parecería paradójico, estoy hablando de Soros; todos sus libros a eso se dedican desde hace varios años a plantear si continuamos con el capitalismo como está vamos hacia una hecatombe total; hay que regularlo, necesitamos regular los mercados porque los mercados solos no funcionan debido a que sólo tienen un propósito: lograr mayores ganancias, lo cual no es suficiente para dar

una orientación social al crecimiento económico, es necesario regularlo. Soros es el principal promotor del sistema financiero en la actualidad. Desde esta perspectiva podemos ver, por ejemplo, los dos graves problemas que se plantearon acá, el problema de la agricultura y el problema del empleo.

En México la tasa de desempleo abierta es de, aproximadamente, 2.7 por ciento. Alemania tiene 8 por ciento de desempleo; España, 5 por ciento de desempleo; Europa ha tenido un promedio de desempleo del 8 ó 9 por ciento desde mediados de los años ochenta y no logra resolver eso a pesar de que crece y a pesar de que ha realizado importantes reformas estructurales.

Obviamente los europeos se pueden dar el lujo de estar desempleados, los mexicanos no pueden darse ese lujo porque no tenemos seguridad social, ciertamente. Y las razones por las cuales se plantea la situación europea son muy diferentes las que plantean los estadounidenses.

En Estados Unidos plantean que el problema del desempleo obedece a la inexistencia de mercados laborales flexibles. Es decir, establezcan mercados como los nuestros y entonces pueden contar el chiste que se dice sobre Clinton, de estar en un café hablando con un amigo y él le decía al amigo: "Fíjate que durante mi período de ocho años yo creé 10 millones de empleos". Y, ciertamente, el señor que les está sirviendo dice: "Sí, sí; yo tengo tres de ellos".

Entonces, es una cuestión de cómo se regula el sistema para que permita la generación de empleos y resuelva el problema de la agricultura.

Si en el mundo existieran precios dados por la estructura económica y la producción, nosotros seríamos altamente competitivos. Si todos los subsidios que tienen la Unión Europea y los Estados Unidos desaparecieran, pienso yo, --ya lo ha planteado hace algunos años el Banco Mundial en un estudio, la capacidad de exportación de los países en desarrollo sería tremendamente más alta que la que tiene actualmente, porque serían más competitivos. Entonces, el problema está ahí, es un problema que no se resuelve porque no se quiere resolver, tan no se quiere resolver que la agricultura es un área que no había entrado en las negociaciones internacionales sino hasta muy recientemente, y eso bajo muchas presiones.

La Ronda Uruguay estuvo parada durante cuatro años simplemente porque la Unión Europea no aceptaba una pequeña reducción en sus subsidios. Ese es un problema de regulación, es un problema de negociaciones internacionales y ahí es donde deberíamos de estar tratando de incidir, cómo se influye sobre los organismos internacionales para establecer regulaciones para problemas tan graves.

Por ello, me parece que no se trata de estar en contra de la globalización, creo yo que no podemos evitarla; lo que sí podemos hacer es regularla y justamente lo que no se está haciendo a nivel internacional y, no se está haciendo en México en particular.

Coincido totalmente con Pipitone en que es un problema de las instituciones. Si tuviésemos las instituciones adecuadas, por supuesto que entonces en veinte años lograríamos cambiar este país. Si no cambiamos esas instituciones que generen seguridad para las actividades económicas, instituciones que son en parte a las que se refería Alejandro Villagómez, no se generará crecimiento sostenido.

Aceptémoslo, estamos en un sistema capitalista y el capitalista tiene que tener seguridad para sus inversiones. Y si no hay esa seguridad para sus inversiones no va a invertir y el país no va a crecer, y ese es un problema de regulación, no es un problema de control del capitalismo, al capitalismo no se le puede controlar porque sería controlar las ganancias y éstas no se pueden controlar; es un problema de regulación. Pero la regulación implica tener muy claro qué se quiere hacer; qué tipo de país, qué tipo de instituciones son las que queremos tener. Cuando éstas no existen como ha sido claro durante los dos últimos años, entonces no se puede regular.

Entonces, es un prerrequisito tener claridad sobre cuáles son las instituciones que queremos tener para poderlas regular. En este momento, la tendencia en el mundo es hacia la creación de una sola institución reguladora de las instituciones financieras; muchos países se han movido en esta dirección, incluyendo países industriales, como Inglaterra.

Actualmente, hay una oposición total a que exista un solo organismo regulador. Para algunos gobiernos es mejor tener ocho que se están dando de patadas, que carecen de coordinación. Mientras tanto, tenemos un país también ejemplo para el mundo, un país que funciona sin sistema financiero, un país que tiene una banca que no presta y, sin embargo, el país subsiste, y tal vez subsiste mejor que si estuviera prestando.

Ese es un caso de estudio muy interesante. ¿Cómo es posible que durante seis años nuestro sistema financiero no preste dinero y sin embargo tiene grandes ganancias y el país continúa funcionando. Ese es un problema serio. Imaginemos que la General Motors, no vendiera automóviles durante seis o siete años, ¿Qué pasaría? Desaparecía, pero nuestra banca no desaparece. ¿Cómo se mantiene? Bueno, la explicación está en el Fobaproa, ¿No? (Aplausos)

DOCTOR LEONARDO CURZIO: Agradecemos al Doctor Carlos Rozo. Y agradezco en este momento a los tres ponentes que han combinado de una manera muy notable la profundidad con un carácter ameno e incluso muy grato en sus presentaciones.

Yo dejo en este momento la conducción de la mesa al Diputado José Antonio Hernández Fraguas. Les agradezco muchísimo su atención.

DIPUTADO JOSÉ ANTONIO HERNÁNDEZ FRAGUAS: Muchas gracias. Quiero agradecer a todos su participación. Ha sido un placer para la Cámara de Diputados contar con su presencia; nos dimos el lujo de tener a Leonardo Curzio de moderador de esta mesa. Y por supuesto, agradecemos las extraordinarias aportaciones y comentarios que nos hicieron los tres Doctores participantes. A nombre de los grupos parlamentarios, formados por estos deteriorados partidos de los que aquí se habló, agradecemos su asistencia.

La memoria de esta mesa será distribuida a los 500 Diputados una vez que ustedes hayan revisado las versiones estenográficas de sus intervenciones, para que cumplamos con uno de los objetivos del Centro de Estudios Sociales: aportar mayores conocimientos a nuestro trabajo legislativo.

Quisiera pedirles a las directoras del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, María de Lourdes Flores y María de los Ángeles Mascott, que nos hagan el favor de entregar un modesto reconocimiento a nuestros cuatro participantes del día hoy. Y, nuevamente, muchas gracias a todos ustedes por su presencia.

κακακακακακακα

Nota:

Se incluye la ponencia del Dr. Rolando Cordera quien, por causas de fuerza mayor, no pudo asistir a la mesa de discusión.

La nación en la globalización: cambio económico, exclusión social y democratización en México

Rolando Cordera Campos
Centro de Estudios del Desarrollo Económico de México
Facultad de Economía
UNAM

Introducción

A partir de mediados de los años ochenta, en México se inició un enorme esfuerzo de cambio estructural de la economía destinado a redefinir los términos de la inserción internacional del país en su conjunto, como se diría un poco después, a "globalizarla". En esos años, aunque de forma un tanto de manera paralela, también adquirió una celeridad creciente el proceso de democratización del Estado que había arrancado a fines de la década de los años setenta bajo la iniciativa y el control estatales, pero con una participación progresiva de partidos y grupos políticos y sociales, de los empresarios a los intelectuales y a un número siempre en aumento de ONG's, animados por lo que luego pudo denominarse un abierto "reclamo democrático" (Cf. Cordera, et.,al. 1988).

En el año dos mil, estos procesos de cambio político y económico desembocaron en una auténtica celebración. No sólo se registraba por primera vez en casi dos décadas un crecimiento económico de alrededor del 7% acompañado de reducidas tasas de inflación, sino que se mantenía una notable estabilidad cambiaria y se lograba una confianza generalizada, interna y externa, en la estabilidad financiera, un escenario totalmente opuesto a los que habían acompañado los cambios de gobierno desde 1976, cuando México entró en una nueva fase de inestabilidad financiera, devaluación y alta inflación que se agudizó tras la irrupción de la gran crisis de la deuda externa en 1982.

El país parecía haber superado la "maldición sexenal" que había marcado su evolución en el último tercio del siglo XX, acosado por crisis financieras repetidas y a cual más nociva para la producción, el empleo y la vida social en su conjunto (Heath, pp.17-62; 1999.) Sin embargo, lo más significativo de este *fin de siècle* mexicano fue que la recuperación económica tuvo lugar en un contexto de vertiginosa globalización económica a la que acompañaba la emergencia efectiva y la afirmación creíble de un marco democrático. Esta credibilidad se confirmó en julio del 2000, cuando ganó la presidencia de la República el Partido Acción Nacional con Vicente Fox a la cabeza, después de casi setenta años de gobiernos "revolucionarios" que habían configurado un régimen político de partido "casi único".

El cambio económico globalizador, se concreta hoy en una nueva composición y magnitud de las ventas externas de México, que para el último año del siglo superaban los 160 mil millones de dólares. En conjunto, se estima que las exportaciones representan poco más del 30% del PIB mexicano (15% antes del TLCAN), y que el coeficiente de comercio exterior (exportaciones más importaciones sobre el PIB) es cercano al 60% y casi el doble de lo que era antes de 1994.

A la vez, el país ha superado la dependencia casi absoluta de la exportación de petróleo crudo que lo aquejaba en los años ochenta: la factura petrolera externa ahora representa menos del 10% del total de las exportaciones; además, en el año dos mil, México había ganado terreno con firmeza en el

mercado de Estados Unidos, el más disputado del mundo y aparecía ya como su segundo socio comercial.

La apertura económica, comercial y financiera realizada a partir de 1987, junto con el aumento sustancial de los flujos de la IED orientados sobre todo a la manufactura de exportación y la maquila, impulsaron con fuerza una reconfiguración de la geografía económica y humana de México, con la aparición impetuosa de núcleos industriales exportadores en los que aumentan su participación las actividades productivas complejas y con una relativa sofisticación tecnológica. Por su parte, el valor de la inversión extranjera directa ascendió a fines del siglo a un nivel superior a los ciento veinte mil millones de dólares, cuando en 1993 era cercana a los veinte mil millones de dólares.

Por su parte, la alternancia obtenida pacíficamente en la Presidencia de la República acaparaba la atención y el interés internacional, y traducía las expectativas políticas en confianza financiera. De esta manera, la sintonía entre el cambio económico y el político permitía presumir que México recuperaba el círculo virtuoso de crecimiento con estabilidad que décadas atrás había llevado a muchos a hablar de un "milagro mexicano". Ahora, además, este círculo virtuoso tomaba cuerpo en una nueva circunstancia internacional de México y, sobre todo, con una democracia celebrada por todos, incluidos los grupos dirigentes del Estado y del partido perdedor.

El experimento mexicano de globalización, que arrancó en medio de violentas turbulencias financieras y productivas y encaró a lo largo del tiempo severos momentos de adversidad política, pacíficos y violentos, parecía estar, al término de la "era de los extremos" en el umbral de una nueva fase de desarrollo económico y político. El mejoramiento efectivo de una situación social sumamente dañada por años de dislocaciones económicas y lento crecimiento económico general, parecía también estar al alcance de una democracia que se estrenaba bajo los mejores auspicios.

Pronto, sin embargo, los caminos sinuosos y la volatilidad de la globalización a la americana en la que México se embarcó desde mediados de los años ochenta, le mostraron al país su peor cara y empezaron a desplegar una

dialéctica negativa que de entrada se expresó en una nueva recesión y el retorno del crecimiento económico lento. A su vez, la democracia naciente inició un recorrido difícil por los senderos adversos que le heredaron decenios de un sistema autoritario "incluyente", cuyos tejidos corporativos y vicios en el uso y el abuso del poder requerían operaciones delicadas y peligrosas de ingeniería institucional que no se abordaron en su momento.

Junto con las dificultades propias de todo "gobierno dividido", sin mayorías gobernantes claras en el Congreso, el Presidente Fox tuvo que encarar además los cambios abruptos que el 11 de septiembre de 2001 impuso en la estrategia internacional de Estados Unidos. Para el gobierno del cambio, como gusta llamarlo el Presidente Fox, muchas cosas habían cambiado y debían cambiar con la llegada de la democracia y de la alternancia en el poder, pero el mantenimiento y profundización de la relación especial lograda con Estados Unidos a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), debía mantenerse como una pieza clave para la consolidación de las mudanzas económicas y políticas que el gobierno de Fox esbozó en su toma de posesión y, unos meses después, en su Plan Nacional de desarrollo 2001-2006

La globalización adversa

El 11 de septiembre de 2001, el mundo entró en un panorama sombrío cuyo fin no está a la vista. En México, este difícil horizonte con implicaciones globales inapelables se combinó con tendencias que desde antes apuntaban hacia una recesión económica que se agudizó en 2001 y se ha extendido a todo lo largo de 2002. Debido a lo anterior, la circunstancia de penuria que priva desde hace mucho en la existencia colectiva no ha podido sino agravarse.

Cada día está más claro que el obligado cambio de prioridades en la política exterior americana afectará el diseño estratégico del nuevo gobierno. En éste, tenía un papel central la decisión de "ir más allá" del Tratado de Libre Comercio, en busca de una integración más sólida y de mayor alcance con América del Norte, como una condición inescapable para saltar el cerco de las restricciones a la política económica asociadas al Consenso de Washington.

Según Jorge Castañeda, el actual Secretario de Relaciones Exteriores de México, con el cambio democrático el país debe plantearse también un cambio en su política exterior que habría de tener dos "ejes rectores". Uno de ellos, derivado de la geografía y de la historia, tiene que ser, en palabras del Secretario, "la construcción de una relación de alcance estratégico con Estados Unidos". "La frontera común, lejos de acarrear sólo problemas, nos proporciona ventajas considerables ...Es justamente por esa razón que México está promoviendo una nueva relación, a la vez más estrecha y más profunda, con Estados Unidos" (Castañeda 2001: 66-74).

Esta nueva relación debía empezar a concretarse en un arreglo de fondo en materia migratoria y, tal vez, en el inicio de nuevas ronda de reflexión y decisión sobre la evolución del TLCAN y las vinculaciones monetarias y financieras de México con Estados Unidos. En ambos casos, sin embargo, lo que se ha impuesto es, en la mejor de las hipótesis, una posposición *sine die* unilateralmente decidida por la agenda americana.

Los resultados de la reciente "cumbre" de la APEC, realizada en octubre de este año en Los Cabos (Baja California, México), sin implicar una reversión a lo expuesto por Castañeda, confirman el cambio de prioridades estadounidense, adverso si no es que opuesto a la visión mexicana. Además, confirman la necesidad de revisar las perspectivas y los ritmos de esa estrategia: más que extender o consolidar la globalización a la americana, en la que México ha cifrado muchas esperanzas y se ha inscrito con particular disciplina a través sobre todo del TLCAN, lo que interesa hoy a Estados Unidos es la disciplina internacional en torno a su guerra contra el terrorismo. Para después han de quedar temas importantes de la agenda socioeconómica global y bilateral que México presenta como cruciales, como el de la migración, los flujos comerciales o el apoyo financiero externo.

El diseño adelantado por el Canciller mexicano, pero que ha hecho suyo con claridad el presidente Fox, pretende inscribir al país de manera profunda en las corrientes globales a través de una ampliación de la integración norteamericana pero tiene entre sus misiones domésticas principales empujar la

transición democrática mexicana hacia la configuración de un nuevo régimen. Así, en esta perspectiva, no sólo se trataría de consolidar el cambio estructural hacia la afirmación plena de una economía abierta y de mercado, a que se abocaron los últimos gobiernos priístas, sino de abrir paso a una democracia representativa consolidada y fincada en el pluralismo y el activismo de la sociedad civil.

El pluralismo político y el protagonismo de la sociedad civil reconocido y auspiciado por el Estado, son vistos por el nuevo gobierno como pivotes del triunfo del Presidente Fox hace dos años y, según su perspectiva, como la palanca por excelencia para dejar atrás los rasgos del corporativismo político y, en parte, social, en que se sustentó el régimen político posrevolucionario del presidencialismo autoritario. De esta manera, la asociación intensa con Estados Unidos, la inscripción extensa del país en la globalización y la consolidación democrática, serían las piezas maestras de la erección de un nuevo régimen político y económico en México.

Hasta la fecha, sin embargo, el gobierno no ha encontrado un buen camino para desplegar esa visión estratégica. En el frente interno, la reforma del Estado y las reformas económicas de mercado de "tercera" y "cuarta" generación siguen en suspenso, en buena medida bloqueadas por un empate parlamentario que el gobierno no ha podido conjurar; en el externo, el cambio de prioridades en Estados Unidos es ya evidente y nada alentador para la expectativa mexicana.

Además, la recesión americana ha impactado con fuerza los núcleos exportadores más dinámicos forjados en veinte años de cambio estructural, en tanto que el resto de la economía mexicana lleva una vida casi larvaria, en términos de productividad y empleo. De esta manera, con un empleo en extremo precario y una inequidad social acentuada, la nueva cita de México con la política electoral y plural el año 2003 se hará en condiciones poco propicias para ampliar y consolidar el rumbo democrático emprendido hace unos años y afirmado en el cambio pacífico de gobierno el pasado dos de julio del año dos mil. Esta circunstancia, y su secuela electoral en la Cámara de Diputados que surgirá de las elecciones próximas, puede afectar directa y gravemente los planes del gobierno

foxista, cuya coalición de gobierno ha registrado recientemente giros relevantes en su composición y dinámica.

La coalición gobernante incluye ahora no sólo a los poderosos grupos económicos del noreste mexicano asentados en Monterrey, sino a los decisivos intereses financieros organizados en torno a la comunicación de masas y las telecomunicaciones. La mayor "transparencia" adquirida por la mencionada coalición, otrora encarnada por una opaca cohorte de personajes conocida como los "amigos de Fox", no resuelve los agudos problemas de la gobernación y de conducción económica que el gobierno dividido y la recesión ha traído a la superficie. Quizás, esta evolución de la coalición gobernante más bien agrave dichos problemas.

Esta nueva constelación de poder político-empresarial que se presenta a la luz del día, puede poner sobre el tapete del litigio electoral la cuestión de la riqueza y su distribución, y referir la cuestión social mexicana a las relaciones sociales fundamentales. De ocurrir algo como esto en el curso de la batalla electoral del año entrante, pueden emerger escenarios políticos vinculados de modo expreso y hasta inmediato con la aguda polarización social que priva en México.

Esta perspectiva sería una novedad en la economía política mexicana surgida de la globalización y las mudanzas democráticas. Hasta la fecha, la "cuestión social" que ha acompañado al cambio económico globalizador, ha sido vista por casi todos los actores políticos y sociales como un asunto sectorial grave, de pobreza masiva y extrema, pero no como un drama y un panorama que básicamente definen al conjunto a la sociedad y que guardan estrecha relación con los mecanismos centrales de la distribución y concentración de ingresos y capitales. Estos mecanismos vienen de lejos, pero su reproducción en las crisis y en la apertura hacia la globalización se ha mantenido y ampliado.

Sin que pueda decirse que conformen una tendencia pública clara, mucho menos que estén articulados con claridad por alguna propuesta política coherente, los reclamos sociales que se hacen hoy frente a un gobierno y una democracia que se estrenan con una aguda recesión económica, suelen derivar una y otra

vez, aunque con cautela, a protestas contra la democracia misma. No en balde los viejos lemas, temas y actores, del régimen postrevolucionario reaparecen en la retórica pública y se concretan en renovadas ganancias; electorales del PRI en el nivel local.

Si bien pocos piensan hoy en la viabilidad de una regresión al sistema de partido hegemónico, también parece claro para muchos que la democracia capitalista, civil y plural, postulada por Fox y sus aliados tendrá que contar por un buen tiempo con la participación destacada y protagónica del PRI y, en esa medida, con los retazos del discurso revolucionario mexicano que este partido no ha podido sustituir por un discurso moderno, por ejemplo, de corte social democrático. Ahora, libre el prisma de la tutela presidencial, este discurso explora con insistencia una crítica de la pauta globalizadora adoptada por los gobiernos anteriores, a pesar de que en gran medida dicha pauta fue legitimada formalmente por gracias a la mayoría que el propio PRI conformaba.

La transición a la democracia puede haber concluido con las elecciones libres y aceptadas a partir de 1997, así como con el gobierno de la alternancia del 2000, pero la presencia de los actores del viejo régimen y la del propio discurso revolucionario son algo más que simple nostalgia. El futuro de la política nacional en la globalización será, al menos en parte, condicionada por ellos. Lo que sigue en la opacidad es el perfil de su estrategia y desempeño político concreto.

Por lo pronto, lo que manda es la recesión. Al concluir 2001, la economía disminuyó en 0.3% y lo más probable es que el crecimiento económico durante 2002 se mantenga a ras del suelo, por debajo del crecimiento demográfico. De este modo, el producto por persona al inicio de 2003 habrá registrado un declive que lo ubicará en niveles parecidos a los de 1981, antes de entrar en la llamada década perdida.

Al término del segundo año del nuevo gobierno inaugurado en diciembre de 2000, ya no es posible mantener el optimismo inaugural. Sin duda, los cambios políticos y los logros económicos enunciados arriba fueron reales y trascendentes, pero la encrucijada económica y social en la que el país inició el siglo se mantiene adversa y, desde la penumbra si se quiere, proyecta sombras hostiles para una

evolución tersa de la democracia apenas estrenada. La globalización, por su parte, no ha entregado lo que prometía en términos de crecimiento sostenido y buen empleo, mientras que la pobreza y la desigualdad conforman una realidad extensa que cruza todo el territorio nacional y no sólo a los restos del mundo rural mexicano donde solían concentrarse en el pasado.

La alternancia en claroscuro

La caída económica de 2001 y su prolongación al presente año, han oscurecido las expectativas para el futuro más o menos inmediato. A principios de 2002, los especialistas del sector privado preveían un crecimiento anual del PIB de alrededor de 1.49%, en tanto que hoy casi todos esperan un crecimiento menor, cercano al 1.3%. (Banco de México,2002:1). Para 2003, todo o casi todo depende de lo que ocurra con la recuperación estadounidense y con los precios petroleros internacionales, factor crucial para evitar que una larga pero larvada crisis fiscal estalle ese año como abierta crisis.

Desde hace años, pero desde luego a partir de finales del siglo XX, México se incorporó velozmente a los juegos de expectativas que articulan las visiones y las decisiones en los mercados internacionales. No sobra recordar, por ello, que hace menos de dos años, las expectativas sobre el desempeño económico eran otras. Por ejemplo, en noviembre de 2000, a un mes de que tomara posesión el nuevo gobierno, se pronosticaba que el crecimiento económico en 2002 sería de 4.57% y todavía en julio de 2001 se esperaba que la economía creciese al fin de año siguiente a una tasa de 4.41%. A partir de septiembre del año pasado, sin embargo, el entusiasmo empezó su marcha hacia abajo y las previsiones se revirtieron contra el optimismo inicial: en septiembre de 2001, se pronosticaba un crecimiento del PIB en 2002 de 2.85%; en octubre de 1.62%, y para febrero de 2002 tan sólo se estimaba un crecimiento del PIB de 1.49%. (Banco de México,2002: p.3).

De acuerdo con lo anterior, el producto *per cápita* habría descendido al fin del 2001 en poco menos del 2%, para mantenerse en un nivel similar, ligeramente menor, al concluir 2002. Por otro lado, se estima que el desempleo abierto fue

cercano o superior a las 300,000 personas para fines de 2001, y es de esperarse que como consecuencia del estancamiento económico acumulado en el periodo, aumente la producción de empleos precarios y mal remunerados. No es exagerado suponer que esta situación de desempleo abierto más “mal” empleo, afecta a más del 20% de la población ocupada.

Según el Banco de México, entre el cierre del 2001 y el cierre del 2002, el número de asegurados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), donde se concentra la mayoría de los empleados formales, aumentará en 246 mil trabajadores, muy por debajo del crecimiento de la fuerza de trabajo. Será hasta 2003, cuando según los expertos del sector privado la economía registre un crecimiento global superior al de la población, aunque sus expectativas sobre la creación de empleo formal sigan por debajo de lo mínimamente requerido para cubrir la demanda de empleo de los mexicanos que se incorporan al mercado de trabajo cada año. Para 2003, se espera que el número total de asegurados en el IMSS se incremente en 535 mil trabajadores, cerca de la mitad de lo que se estima es el crecimiento anual de la demanda de empleo en México.

En lo inmediato, tal vez lo más grave sea que la desocupación abierta ha dañado a una buena parte de la población que se incorporó a la industria de exportación y de maquila, tanto en el norte de México como en los estados de Jalisco o Aguascalientes, donde ha habido importantes desarrollos de industrias modernas y de punta vinculadas al comercio internacional. Una proporción significativa de este tipo de empleo, que ha sido el más dinámico en los últimos quince años, no se ha visto acompañada por el régimen de prestaciones sociales normal y, por consiguiente, quienes son ahora afectados por la recesión y la caída de las exportaciones industriales no cuentan con la protección mínima de la seguridad social.

Por su parte la distribución del ingreso se mantuvo en extremo desigual. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, en el año dos mil el 10% más rico concentraba el 38.7% del ingreso, mientras que el 60% de la población más pobre participaba con el 25.1% del total. El 10% con menores ingresos, sólo recibía el 1.5% del ingreso. Estos porcentajes, reflejan una

redistribución del ingreso entre 1984 y el último año del siglo XX que sólo benefició a la cúspide de la sociedad: en esos años, el 10% más rico aumentó su participación en 3.2 puntos porcentuales, mientras que el 60% más pobre disminuyó su participación en 2.4 puntos. El 30 % intermedio también redujo su participación, del 37% del ingreso en 1984 al 36.1% en el 2000.

Algo similar ocurre con la pobreza. A pesar del crecimiento económico alcanzado después de la crisis de 1995, que llegó a casi siete por ciento en el 2000, la magnitud de la población que vive en malas condiciones y no obtiene ingresos suficientes para cubrir sus necesidades elementales representa más del 50% del total. Dentro de la población pobre, la que sufre la extrema pobreza constituye ahora la mayoría e involucra no sólo al medio rural sino a grupos considerables dentro de las zonas urbanas.

De acuerdo con las estimaciones más recientes, la pobreza en su conjunto afectaba en el año dos mil al 45.9% de los hogares y al 53.7% de las personas. En 1992 estos porcentajes eran, respectivamente, de 44.1% y 52.6%. Sin embargo, al parecer la evolución de la pobreza ha seguido fielmente el ciclo económico, registrando aumentos o disminuciones según crezca o no la economía en su conjunto. Así, las proporciones de pobreza para el 2000, a pesar de su magnitud, registrarían una mejoría respecto de lo observado en 1996 y 1998, cuando la pobreza afectó al 69.6% y el 63.9% de las personas respectivamente. No obstante, dado que la recesión iniciada en 2001 se ha extendido a todo lo largo del presente año, es de esperarse que en 2003 la pobreza haya ampliado su impacto. (Cortés, et., al., 2002, pp.15-16).

Como se sabe, las estimaciones de pobreza han dado lugar a una polémica que parece interminable, porque involucran todo tipo de criterios y opciones metodológicas, así como inspiraciones ideológicas y posiciones políticas. Con todo, cualquiera que sea la cifra y el porcentaje de pobreza que se adopte, lo que parece haberse impuesto en la actualidad es una tendencia a la conformación de un "piso duro" de pobreza de enormes proporciones, que sólo puede removerse con altas tasas de crecimiento económico sostenido. Al conjuntarse con la pésima distribución social del ingreso con que se inicia el siglo, esta

circunstancia pone en riesgo la cohesión social y, potencialmente al menos, la consolidación del régimen democrático.

Tómese en cuenta, además, que la ocupación informal urbana oscila alrededor del 40% de la población ocupada en las ciudades, coeficiente que parece haberse constituido igualmente en otro piso duro del empleo urbano, en buena medida impermeable a las oscilaciones de la producción. Hay indicios claros de que, en buena parte por lo anterior, los daños sociales que en el empleo y el ingreso producen los descensos económicos, no se ven compensados en la misma proporción cuando la economía se recupera.

Los pobres suelen ser los más afectados en la fase descendente del ciclo y no siempre pueden aprovechar en esa proporción las recuperaciones. A esto hay que agregar que, a pesar de los incrementos registrados recientemente, el salario medio se encuentra por debajo de los niveles que alcanzó en 1980, mientras que el salario mínimo mantuvo su ya secular tendencia a la baja. (Samaniego, 2000).

Estos indicadores nos remiten a un contexto político y social grave. Como se sabe, la decadencia del movimiento obrero mexicano viene de lejos y obedece a una compleja combinación de variables; sin embargo, la situación descrita no sólo expresa sino ahora sobre todo redundante en un mayor deterioro del sindicalismo y de otros mecanismos de medición social de los conflictos. El que los conflictos sociales un sorprendente “bajo perfil” en estos años de la “gran transformación” mexicana hacia la globalización **con** democracia, no los elimina del horizonte. La ausencia o la corrosión de las instituciones de compensación y mediación social tradicionales, como los sindicatos o el salario mínimo, junto con la secular segmentación de la seguridad social y el acceso a la salud que caracteriza los mecanismos redistributivos y de compensación social del Estado mexicano, ofrecen panoramas ominosos para una cohesión social de suyo frágil y en permanente acoso por el cambio económico; no se diga para una normalización efectiva y productiva de la democracia que se estrena con partidos sin madurar o, de plano, en decadencia.

En estas condiciones, aún si la economía inicia su recuperación al final de 2002, puede avizorarse que el gobierno del presidente Fox va a enfrentar el decisivo año electoral de 2003 arrastrando inercias políticas y letargos sociales imposibles de superar en lo inmediato. Los rezagos sociales acumulados en los largos años de crisis y ajuste económicos, no han sido superados por las recuperaciones del último trienio del siglo pasado y ahora se les añadirán los estragos en el empleo y el ingreso que ha provocado la recesión.

En especial, hay que considerar que el comportamiento político de las enormes capas laborales que conforman el mundo del subempleo y el empleo informal, al que se une la masa de pobres que se extiende en las ciudades, es algo que, en lo esencial, está por registrarse y conocerse. Puede decirse que muchos de ellos votaron y que una porción significativo lo hizo "por el cambio", es decir en contra del PRI. Pero es preciso reconocer que todos estos sectores resienten una gran inseguridad personal y grupal y no encuentran opciones de empleo e ingreso en la formalidad ocupacional, ante cuyas oscilaciones parecen haberse vuelto impermeables. A lo que no son inmunes, es a las convocatorias y expectativas de la política plural y abierta que se ha instalado en el país con toda fuerza en estos años; estos contingentes, participan de muchas formas en las redes de información y opciones de consumo y formas de vida que ha llegado con la globalidad y que no son vistas más por ellos como satisfactores inalcanzables u obtenibles sólo mediante la migración al exterior.

Esta oferta de consumo y satisfacción modernos, forma parte ya del menú de la política plural mexicana de los últimos lustros y no está a la vista ningún cambio en el discurso de los partidos que se disputan el poder político. Lo que no parece registrarse con claridad desde los miradores de la política democrática y globalizada, es que estas masas no han encontrado un acceso más o menos seguro a los satisfactores materiales y culturales cuya oferta, por otro lado, acompaña sin falta al discurso democrático. Los efectos sociales de la recesión acumulan en negativo esta falta de accesos, pero la penuria en muchos casos extrema que sufren, junto con la movilidad y la diversidad de las migraciones y de

la misma vida urbana, puede traducirlos en reclamos políticos, más que acomodarlos en la resignación propia de la "cultura de la pobreza" tradicional.

A la vez, al tratar de afirmar y desplegar la democracia como una forma nueva de gobierno del Estado, lo que no pueden menos que intentar en su discurso, los actores de la mutación política seguramente le plantearán a la economía nuevos y más intensos reclamos. De inmediato está el frente fiscal cuya precariedad es alarmante, pero la calidad del empleo o el consumo, junto con la inseguridad y el deterioro de las expectativas que acarreó el cambio político pueden pronto actuar en la misma dirección.

En medio de la desigualdad social que priva en México, no puede ni debe soslayarse que la democracia es portadora siempre de una noción y una convocatoria de "igualdad de todos" que puede volverse un reclamo de igualdad "para todos", que claramente rebasa la que se concreta formalmente en la ley y en el acceso periódico las urnas.

Estos son los escenarios para la economía política mexicana en el futuro inmediato. Su sola presentación, incluso antes de acometer un obligado y complejo diagnóstico, debería llevar a los grupos políticos dirigentes que buscan construir el nuevo régimen a revisar sin concesiones la estructura económica y social que resultó del cambio estructural- hacia la- globalización de los años ochenta y noventa. Los desafíos que estas configuraciones le plantean al cambio democrático, no son sólo coyunturales ni contingentes y su raigambre estructural es cada día más evidente.

La "gran transformación mexicana" cambió sin duda muchas cosas, pero lo hizo demasiado rápido, sin confrontar el ritmo del cambio con un propósito estatal explícito de modulación del mismo, que se hiciese cargo de las dislocaciones que siempre produce todo cambio estructural. Quizás, el Estado era ya muy débil para plantearse esta decisiva tarea moduladora; lo que hoy es claro es que su relativa renuncia a hacerlo lo debilitó todavía más, no sólo financieramente sino sobre todo en su capacidad de articulación política y normativa para una sociedad que muda de modo vertiginoso. Al cabo de dos años de que inició la alternancia y el gobierno del cambio, parece claro que la estrategia

globalizadora de las reformas de mercado dejó sin afrontar dilemas fundamentales que no pueden resolverse de modo natural y oportuno, por la fuerza de las cosas, mediante el libre mercado o el más amplio juego de la democracia. Lo que sí pueden hacer, al dejar de ser dilemas conjeturales y confirmarse como fallas y tareas políticas no resueltas que afectan a millones de gentes, es arrinconar y abrumar al mercado así como a la política democrática, y dar al traste con la esperanza del desarrollo.

Ayuda de memoria.

La revisión de la economía política de la globalización mexicana, tiene que partir de una recuperación crítica del pasado inmediato, cuando emergieron las corrientes de cambio que desembocaron en las paradojas y el desenlace político y económico que se ha reseñado. Las debilidades de la economía se han visto compensadas hasta ahora por las esperanzas despertadas por la mutación política, pero este equilibrio es, sin duda, un equilibrio en extremo inestable. Veamos, sucintamente, una historia que todavía es presente.

En 1982, como se recordará, se dio oficialmente por terminada una fórmula político-económica que por décadas le permitió a México crecer con rapidez, de forma sostenida y con notables índices de estabilidad monetaria y política. Nunca se dio una tendencia sostenida a la equidad, pero por un buen número de años tuvo lugar una gradual reducción de la pobreza y la elevación también gradual de los niveles de vida promedio.

Cuando el presidente López Portillo decretó la nacionalización de la banca el primero de septiembre de ese año, precipitó una ruptura histórica que se había venido configurando a lo largo de la década anterior. Con ese acto individual de poder estatal, el Presidente rompió en un sólo día con la "regla de oro" que otorgaba a la Presidencia de la República el papel de árbitro y decididor de última instancia, no sólo dentro de la coalición heredera de la Revolución, sino incluso en los asuntos centrales, y en otros no tanto, de la economía.

Así, con la expropiación bancaria se ampliaron las grietas en los lazos de solidaridad y cooperación entre el Estado y el sector privado, que habían

aparecido durante el gobierno del Presidente Echeverría y que la euforia petrolera de los años anteriores parecía haber logrado restañar. No ocurrió así.

Al calor de la expropiación bancaria, la mencionada "regla de oro" del sistema político-económico postrevolucionario empezó a ser abiertamente cuestionada por sus principales beneficiarios, los hombres de la gran empresa y una parte importante de la alta burocracia política. En vez de la estabilidad con un crecimiento acelerado y modernizador, que el gobierno de López Portillo había convertido en la base de su convocatoria a una "alianza para la producción", sobrevino una fase de aguda inestabilidad en la actividad económica general, una inflación cada vez mayor y un tipo de cambio insostenible. La cooperación público-privada que sostenía la dinámica de la economía mixta mexicana, a su vez, se deslizó en una fuga de capitales estrepitosa.

La vigencia del acuerdo histórico articulado por el presidencialismo posrevolucionario, no dependió nunca sólo del poder presidencial que se legitimaba con la herencia y la memoria de la Revolución Mexicana. Más bien, se sostenía en la capacidad del presidente en turno para articular los otros poderes y voluntades que concurrían al ejercicio del poder del Estado y, desde luego, los que se asientan en la empresa privada nacional y extranjera. Y, desde luego, en el mantenimiento de un crecimiento económico alto y sostenido.

Por un buen tiempo, a este pacto concurrió no sólo la gran empresa nacional e internacional que afloró en México a partir de los años cincuenta del siglo pasado, sino también el diverso contingente de la pequeña y mediana empresa mexicana, que disfrutó de la "alianza para las ganancias" que dio cuerpo al mito del Milagro Mexicano de la década de los años sesenta. En su gran mayoría, y contra lo que esperaba el presidente López Portillo cuando decidió la expropiación bancaria, los pequeños y medianos empresarios pronto se unieron al descontento y la desconfianza de los grandes capitales y una suerte de coalición por el cambio y contra el presidencialismo autoritario empezó a forjarse en medio de la crisis.

En esta articulación jugó un papel singular, que tendió a volverse protagónico en los últimos lustros, la relación con Estados Unidos y dentro de ésta

la política del Estado americano para México. Determinada por la Guerra Fría, esta relación se volvió una suerte de matrimonio de conveniencia que permitió combinar una "democracia peculiar" de partido casi único con un crecimiento rápido y sostenido; una economía protegida con un mercado cambiario estable y abierto; una desigualdad acentuada con un desempeño económico capaz, en su conjunto, de asimilar dinámicamente las dislocaciones y los costos sociales provocados por el proceso de rápido desarrollo emprendido en las década anteriores, a partir de una estructura social primaria pero convulsionada por la Revolución.

La fórmula del corporativismo político como frente nacional explorada en los años treinta, fue afirmada autoritaria y verticalmente a partir de los cuarenta con la transformación del Partido de la Revolución Mexicana en el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Esta mutación, le otorgó al "cesarismo sexenal" mexicano enormes capacidades de reproducción y estabilidad y por un buen tiempo fue también el sustento de notable circulación de las elites en el poder político del Estado.

La conformación de poderosos núcleos burocrático-empresariales, auspiciada por este esquema político-social de dominación y reproducción hegemónica no democrático, se volvió al paso del tiempo una de las fuentes principales de la corrosión del sistema político heredado de la Revolución, debido a la corrupción sin duda, pero también a las múltiples "barreras a la entrada" de nuevos actores e intereses. Sin embargo, su capacidad para durar y transformarse en medio de la transición quedó acreditada en los últimos años, en que se aceleró el cambio económico y el paso a la democracia, el PRI fue derrotado electoralmente y tuvo lugar una alternancia pacífica y financieramente estable en la Presidencia.

A lo largo de la década del setenta, después de la "crisis de conciencia" que produjo el desenlace sangriento del movimiento estudiantil del 68, como la llamara el presidente López Portillo, los gobiernos de ese periodo trataron de mantener aquella pauta política-económica, pero no con reformas de fondo en el sistema político, en la organización económica o en las instituciones de la política

económica, transformaciones que irónicamente eran presentadas con insistencia como necesarias por el propio discurso presidencial. En vez de tales reformas, se prefirió hacer descansar el ritmo de avance económico en un uso excesivo del poder político y de la voluntad presidencial, no solo dentro del eje "PRI-gobierno" sino también en la conducción económica, lo que llevó al Estado a girar sin recato contra sus siempre precarias finanzas y los recursos del conjunto del sector público.

El extremo de esta práctica presidencial elusiva ante unas mudanzas institucionales que, por otro lado, eran vistas como imperiosas por muchos sectores y personalidades dentro de los propios grupos gobernantes, se alcanzó en los años del auge petrolero cuando se llegó a pensar que México estaba "blindado" frente a las agudas convulsiones financieras externas de la época, que anunciaban la llegada de lo que hoy llamamos la globalización. Esta "politización" lineal e ingenua de la economía, que soslayaba los formidables cambios del mundo que estaban en curso, en realidad no tenía precedentes en la historia económica moderna de México, ni siquiera cuando el "nacionalismo revolucionario" se concretó en grandes reformas de estructura y en la nacionalización petrolera por parte del Presidente Cárdenas en los años treinta.

Al insistirse en ella, sin contar con los soportes financieros y productivos mínimos, lo que resultó fue una presión creciente y a la postre insoportable sobre los equilibrios económicos y las relaciones financieras fundamentales, tanto externas como internas. Paradójicamente, el "presidencialismo económico" minaba sus cimientos y se acercaba a su fin por la vía del abuso y la sobre explotación de la política presidencial.

A partir de 1981, el ahorro doméstico, los equilibrios fiscal y externo, la tasa de formación de capital, se encaminaron al colapso, mientras los precios crecían sin tregua. La bendición petrolera, que propició un auge portentoso de la actividad económica en los años finales del periodo, pronto se mostró efímera, incluso autodestructiva, a pesar de la acumulación física y financiera que auspició. El golpe de gracia lo dio el mercado internacional del crudo, que casi de la noche a la mañana dejó de ser un mercado de vendedores para someterse a las nuevas

condiciones creadas progresivamente por los países compradores, después de las crisis petroleras de los años setenta.

A finales de 1982, al convertirse México en un país "indigno" de crédito, como consecuencia de la caída de los precios petroleros y de que el país incurría en más deuda sólo para pagar la contratada, el Estado puso en práctica un ajuste externo traumático, así como una revisión draconiana de su política de gasto. Precipitado por la la decisión de pagar la deuda externa al costo que fuese, para "evitar que el país se nos fuera entre las manos" como dijo el presidente De la Madrid al tomar posesión de la Presidencia, México entró, a partir de 1983, en una fase larga de relativo estancamiento global de la que, en rigor, tomando en cuenta lo ocurrido entre el 2000 y el presente, no ha salido. Las "consecuencias económicas de pagar" parecen haber sido tan negativas o más que las consecuencias de la paz de que hablaba Keynes en Versalles. (Brailovski, 1989).

Al calor de este largo y pesado receso, sin embargo, los grupos dirigentes del Estado y de la economía se propusieron realizar un drástico cambio estructural, una "gran transformación" desde arriba, como la hubiese llamado Karl Polanyi. Esta mutación buscaba responder a lo que el economista mexicano David Ibarra ha llamado en repetidas ocasiones un cambio de paradigmas a nivel mundial, en favor del mercado y de la estabilidad y por encima del crecimiento y del empleo. Se buscaba, así, una transformación de estructuras materiales, pero también de conceptos y visiones estratégicas clave, cada vez más distantes de la retórica política que se inspiraba en la memoria y la mitología de la Revolución Mexicana. (Ibarra, 2001: pp.53-54).

Estos cambios, que en su momento estelar durante el gobierno del Presidente Salinas (1988-1994) fueron incluso presentados como epocales, deberían propiciar, una vez superado el ajuste, un crecimiento sostenido con estabilidad macroeconómica, pero a partir de una redefinición a fondo del lugar de México en el mundo. Tenía que recuperarse el puesto que el país había ocupado en los mercados internacionales de financiamiento, pero sobre todo había que darle un giro radical al contenido de los vínculos comerciales y financieros externos. En síntesis, hacer de México una economía abierta y de mercado y darle

al Estado una dimensión y una misión distintas a las que la Revolución le había asignado.

Poco a poco, desde la crisis financiera y sus secuelas recesivas; a través de repetidas caídas en los precios petroleros y de catástrofes naturales como el sismo de 1985; frente al acoso de los acreedores y la incompreensión del propio FMI, se fue imponiendo en los círculos dominantes la convicción de que el país requería de cirugía mayor. Esta operación se bautizó después como un "cambio estructural", que respondía con fidelidad al recetario del Consenso de Washington.

Cambios en la estructura de la economía, así como en las relaciones del Estado con la sociedad, hubo muchos en estos años. En particular, debe reiterarse que el perfil internacional de la economía política mexicana cambió de manera espectacular y México se volvió un exportador industrial de primer orden.

En unos cuantos años, el país multiplicó por ocho sus exportaciones, hasta alcanzar a fin del siglo un monto de 166 mil millones dólares. El comercio internacional total fue, en el año 2000, de 340 mil millones de dólares, para representar más del 40% del producto interno bruto.

Más importante aún, fue el cambio en la composición de las exportaciones: en 1985, las exportaciones petroleras representaban el 55.2% del total, mientras que en el año dos mil sólo significaban el 9.8%. Prácticamente todo el resto correspondía a las exportaciones manufactureras, maquiladoras y no, que representaban el 96.8% del total (43.9% de no maquila y 52.9% de maquila).

A la vez, México aumentó su participación en el comercio exterior de Estados Unidos, con el que se vincularía cada vez más estrechamente al firmar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En 1993, México representaba el 6.9% del comercio exterior americano; en 1995, esa proporción creció a 8.3% y en 1998 al 10.4%. Se estimaba que en 2001, dicha participación ascendería a 12.2%.

En estos años también mutaron las relaciones básicas del Estado con los actores económicos y sociales, hasta hacer emerger las primeras figuras institucionales y propiamente políticas de una democracia liberal y de una economía capitalista abierta y de mercado. Precisamente lo que se postulaba

como el principio necesario para la realización de la gran promesa de la transformación globalizadora, iniciada a mediados de los años ochenta.

De entrada, de modo más bien abrupto, se alteraron los vínculos entre el poder del Estado, los empresarios y una buena parte de la burocracia política y corporativa, gracias a las privatizaciones de las empresas públicas y, en el primer caso sobre todo, a la revisión a fondo que se hizo de la política de fomento industrial y de protección comercial, que se coronó con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1993.

También, se modificaron las relaciones de dominio y negociación directa entre el Estado (a través del Presidente en turno), y las capas sociales rurales, mediante las reformas del Art.27 constitucional. Como se sabe, este vínculo entre la Presidencia y los campesinos era visto hasta ese momento como inalterable, dadas su eficacia para mantener y reproducir el poder presidencial heredado de la Revolución de 1910 y, tal vez sobre todo, para dosificar y administrar las relaciones estructurales entre el campo y la ciudad, que naturalmente se veían alteradas por el cambio económico global propiciado por la industrialización y la urbanización aceleradas a partir de los años treinta del siglo pasado. (Cf. Warman, 2001).

Por fin, a partir de 1994 se abrió con celeridad el sistema político, cuya reforma había sido férreamente controlada por el Estado desde su arranque en 1977. El control vertical ejercido por el gobierno sobre el cambio político había ya resentido un radical desafío en 1988, por el cisma en el PRI protagonizado por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, así como por el ascenso fulgurante de la derecha política encabezada por el "neopanismo" de los empresarios, volcados a la política de oposición en la campaña presidencial que ese año que encabezó Manuel J. Clouthier. Fue la convocatoria de Clouthier, por cierto, la que impulsó a Vicente Fox a incorporarse a la política activa dentro del Partido Acción Nacional y que lo llevó a ser diputado entre 1988 y 1991 y luego gobernador de Guanajuato.

El que la reforma política se hiciese a cuenta gotas por tantos años, no le impidió ser el cauce principal por el que tuvo lugar la larga marcha de México

hacia la democracia representativa. De cualquier forma, 1994 marca el arranque de veloces mutaciones en el orden político-institucional. Se trató de un punto de inflexión manchado por la violencia y la sangre. En enero de ese año se da el levantamiento indio del zapatismo chiapaneco y en marzo es asesinado Luis Donaldo Colosio, candidato presidencial del PRI y considerado el heredero inequívoco del reformismo económico y social encabezado por el entonces presidente Salinas. Su oferta era, sin embargo, expresamente de cambio político hacia una democracia normal y de cambio social con prioridad en una real equidad. Sin renunciar a la estrategia mexicana de *globalización a la americana*, Colosio parecía a la vez dispuesto a comprometerse con una revisión de la misma en sus dimensiones políticas y sociales. El levantamiento zapatista, por su parte, justificaba su decisión en una crítica radical a la misma, aunque su supervivencia como opción política y movimiento social se haya debido en buena medida a los resortes culturales de la globalización, que reaccionaron pronto en su favor.

En 1994, el Instituto Federal Electoral incorpora unos consejeros ciudadanos considerados independientes del gobierno y arranca su "ciudadanización" que en 1996, con las reformas al Código Federal Electoral, le quitó al gobierno federal su dominio sobre el sistema electoral y ofreció a los partidos y la ciudadanía garantías mínimas pero creíbles de limpieza en las elecciones. En 1997, después de la profunda crisis económica y financiera de 1995, ocurrió la pérdida de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y de la jefatura de gobierno de la capital de la República por parte del PRI y el país empezó a enterarse lo que era un "gobierno dividido"; y en el año dos mil, en medio de una gran incertidumbre política que parecía capaz de poner en peligro la marcha de la economía, se da la alternancia en la Presidencia de la República, con el triunfo de Vicente Fox y el Partido Acción Nacional en la sucesión presidencial de ese año.

La contaminación de la economía por el cambio político no era una previsión inocua. Tómese nota de que, según la Encuesta del Banco de México sobre las expectativas económicas, a todo lo largo de 1999 y hasta junio del año siguiente, los analistas del sector privado le habían otorgado un alto peso a la

política como elemento de riesgo, mientras mantenían cautela en sus previsiones económicas. Para ilustrar: en la encuesta de diciembre de 1999, los expertos estimaban que la incertidumbre política tenía un peso de 21 % entre los factores que podrían limitar el ritmo de la actividad económica; en febrero del año 2000, la incertidumbre política significaba el 23% del riesgo, y en mayo y junio 26% y 28% respectivamente. En julio bajó a 6% y a partir de entonces ha mantenido un peso mínimo. (Banco de México, 2002)

En medio de este torbellino de mudanzas y reformas, ocurrió la gran crisis de 1995, con la que se dice México "inauguró" las crisis de la globalización. Este descalabro de origen financiero, precipitado por la política económica de control de la inflación y estabilidad cambiaria basada en el financiamiento externo de corto plazo, fue reproducida exponencialmente por el comportamiento de "rebaño" de los inversionistas y sus administradores monetarios. En los hechos, fue la intervención directa del Presidente Clinton a través de una "orden ejecutiva" la que hizo posible el gran rescate de México en aquel año.

El rescate y la protección americana impidieron que el descalabro fuese mayor y con repercusiones globales inéditas, pero no evitaron los severos golpes a la producción y el empleo domésticos: la economía decreció más del 6% ese año y el desempleo abierto superó el 7%, tasa ominosa en un país donde la gente no puede darse el lujo de no trabajar, debido a la ausencia casi absoluta del seguro de desempleo.

En parte como consecuencia de la dureza de la crisis y de la profundidad del desequilibrio financiero, en parte como expresión de una gran falla en materia de instituciones reguladoras, en parte también como manifestación insistente de una costumbre nefasta que la democracia no ha tocado, y que tiene que ver con toda suerte de patrimonialismos y corrupciones en la cumbre de la sociedad, quedó postrado un sistema bancario cuya reprivatización en 1992 no le dio el aliento y el vigor que se esperaban: a la fecha, el país sigue sumido en una situación crediticia alarmante, donde la banca gana gracias a la deuda pública con que se le rescató a partir de 1995, pero todavía registra decrecimientos reales en sus saldos de préstamos al sector privado. El impacto del rescate bancario ha

aumentado con creces la penuria fiscal del Estado, así como su credibilidad política. Esta es también un fardo del que no puede desembarazarse el nuevo gobierno.

La historia del cambio mexicano, no concluye con el arribo de la democracia, ni con los resultados espectaculares en el flanco del comercio exterior y la balanza de capitales, fruto indudable del cambio en las estructuras económicas perseguido por casi dos décadas. Como se dijo arriba, los efectos sociales y productivos del largo estancamiento siguen presentes en grandes cuotas de mal empleo, desigualdad y pobreza de masas, en tanto que el intercambio democrático no ha podido asentarse en una plataforma institucional y de acuerdos políticos que lo haga productivo y aliente la maduración ciudadana. Mucho ha cambiado pero mucho queda por hacer si la gran transformación ha de plasmarse en un México habitable.

El presente como reestreno

El éxito económico registrado, no fue suficiente para subsanar las bajas sociales y los rezagos en la estructura económica, financiera y física del país, cuya atención había relegado el ajuste y fue pospuesta de nuevo por la receta unidimensional de ajuste adoptada por el gobierno para superar la crisis del '95. Estas bajas y retrasos, se condensan hoy en pertinaces embotellamientos productivos, una infraestructura física y de comunicaciones insuficiente para sostener las exigencias globales, un sistema bancario diezmado y en una deuda social viviente y masiva.

Cabe destacar, en especial, las caídas sufridas por el proceso de inversión en los últimos veinte años que le imponen cotos en lo inmediato insuperables a todo intento de reactivación económica duradera. Con el receso continuado en la inversión, el país ha renunciado relativamente a construir su futuro, sobre todo si se toma en cuenta la oportunidad que hoy le ofrece el cambio demográfico en favor de una mayoría joven, adulta y urbana, registrado en los últimos lustros. Recuperar una dinámica adecuada en el proceso de acumulación de capital constituye una grave asignatura pendiente del cambio mexicano. Más grave aún si

se reconoce que el tema ha estado en gran medida fuera de la agenda pública. (Cf. Máttar, J: 2000, pp. 156-170).

El Estado, cuyo papel en la acumulación moderna de México fue relevante por largos años y decisivo en la última fase de la expansión económica que terminó en 1982, encara a su vez una crisis fiscal de enormes proporciones que sólo alivia en parte la factura petrolera. Esta situación, que el juego democrático no ha podido encarar productivamente y en lo inmediato ha incluso bloqueado, inhabilita al Estado para funcionar como factor de estímulo económico y de compensación social y equilibrio político, sobre todo si se tiene en cuenta las restricciones que emanan de la globalización y, en particular, de la manera como los mercados financieros interpretan y procesan dichas restricciones. De cara a contradicciones estructurales tan agudas, el Estado aparece limitado al extremo para lidiar con los desafíos de la coyuntura.

Contra lo que muchos esperaban cuando se dio la alternancia, el nuevo gobierno ha carecido del mapa de alianzas necesario para sustentar una eficaz coalición de gobierno, que le permita delinear una agenda de gestión y reforma para el mediano y el largo plazo. El perfil y el discurso político-administrativo del nuevo gobierno es confuso y se ha vuelto cada vez más errático, y sus planteamientos de política económica siguen sometidos a la visión casi dictatorial del corto plazo.

El “presidencialismo económico” del pasado posrevolucionario, no ha podido encontrar un sucedáneo adecuado en la pluralidad política representativa y, como consecuencia, la gestión pública de la economía y las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en materia de política económica arrojan sumas-cero sin cesar. Estas soluciones de empate o de plano negativas en la política democrática formal, se ven reforzadas por la escasa maduración de los partidos como mecanismos de agregación y representación de intereses sociales, y todo esto repercute en reforzar el poder del eje político-burocrático que privilegia la estabilidad financiera casi de modo absoluto (la Secretaría de Hacienda y el Banco de México), pero bloquea las posibilidades de una cooperación estratégica entre el Ejecutivo y el Legislativo para el mediano y el largo plazos.

Este cuadrante de falta de visión estatal, coalición de gobierno difusa, representación nacional confusa, y crisis informativa y de comunicación social, se vio ratificado como el mapa dominante de la política de la alternancia a partir de las discusiones económicas constitucionales en torno a los impuestos y el presupuesto público de los últimos dos años. La posibilidad de un nuevo curso de desarrollo quedó, en el mejor de los casos, pospuesta.

Por lo pronto, el discurso hacendario de estabilidad al costo que sea ha marcado la pauta de la conducción económica. Frente a la penuria fiscal ominosa que vive el país se postula: "más de lo mismo pero, cada vez, con menos".

En realidad, como se reveló a lo largo del 2001, la economía mexicana no reunía las condiciones suficientes para **mantener** el ritmo alcanzado en la producción y el empleo el año 2000. El desarrollo sostenido requería y requiere de condiciones domésticas y foráneas que no se pueden cubrir a voluntad.

De esta manera, los esperados círculos virtuosos entre la economía y la política mostraron pronto unas fisuras y precariedades que ya no pueden atribuirse al cambio político sexenal, pero que tampoco pueden subsanarse con el ímpetu entusiasta despertado por dicho cambio. Menos aún puede esperarse que esas fallas vayan a ser dejadas atrás con el simple paso del tiempo, o de modo natural y automático.

La superación de estas brechas, supone decisiones políticas y tiempos de espera que pueden afectar, de nuevo, la sintonía lograda entre la dolido economía y la vibrante política democrática que emergió en estos años. La disonancia entre ambas, vuelve a traer al centro de la confrontación política la otra disonancia mayor que conceptualmente se resume en la cuestión de la senda de desarrollo adoptada en los años ochenta y, por ende, la de la vía recorrida para insertar a México en la globalización del mundo.

En lo inmediato, sobresale un hecho que marca negativamente la senda globalizadora adoptada: el que la sintonía de la economía mexicana con los vaivenes de la norteamericana es cada día mayor pero que, a la vez, la suerte del débil ha quedado amarrada a la del fuerte, **sobre todo cuando de ciclos recesivos se trata**. México parece estar, al cabo de su gran mudanza, en una

especie de dependencia "marginal" respecto de la economía norteamericana, que le ha restado capacidad a su organización económica doméstica para absorber, en alguna medida, las caídas en la economía vecina. Hoy se vive esta situación con dramatismo y un pesimismo que amenaza generalizarse.

Esta suerte de marginalidad- en- la- globalización, toma toda su dimensión en la fractura registrada en las relaciones productivas internas, en particular en la industria. Estos eslabones rotos, en gran medida resultado del modo como se realizó la apertura comercial a fines de los ochenta y de la no-política de fomento adoptada desde entonces, han impedido que en los momentos de auge proveniente del exterior, éste se disemine eficazmente en el interior del país y de la economía, a través de aumentos consecuentes en la producción y el empleo totales.

Así, han pesado más las insuficiencias e inconclusiones del cambio estructural y las inercias viejas y nuevas de una economía política organizada en torno a la concentración del poder y la riqueza, que las esperanzas y ánimos levantados por la mudanza política. Recordemos algunas de estas fallas que se empeñan en imponer al pasado como presente interminable.

Los retos del eterno retorno

Los espectaculares avances logrados en el flanco exportador, por ejemplo, no han establecido una sintonía eficaz con la estructura productiva nacional, lo que, en el momento de despegar el crecimiento, determina elevadas importaciones y déficits comerciales cuya dinámica no puede sostenerse en el mediano y el largo plazo. Como es claro, esta disonancia limita en gran medida las repercusiones de las exportaciones sobre el resto de la economía. Pareciera que México está empeñado en editar un nuevo dualismo.

Según cálculos del economista Fernando Clavijo, la relación entre las importaciones y la producción bruta de las manufacturas, el "coeficiente de penetración", evolucionó de poco más del 22% en 1988, a poco más del 50% en 1999. Esto implica un estrecho condicionamiento de la dinámica exportadora por parte del exterior, sin que haya opciones domésticas capaces de soportar el

crecimiento de las exportaciones sin incurrir en fuertes cuotas de endeudamiento o déficits comerciales insostenibles. Así se ilustra la mencionada ruptura de eslabones productivos, pero de esto parece haber dependido en alto grado el "éxito" en lo inmediato de la estrategia exportadora adoptada. (Clavijo a, 2001: p.5; Clavijo b, 2000: pp.13-90).

Una dependencia de esta naturaleza, relacionada íntimamente con las exportaciones industriales, hace imposible para un país del tamaño de México aspirar a tasas elevadas y sostenidas de expansión. Para lograrlo, la economía tendría que lograr un crecimiento sostenido de las exportaciones inconcebible en este mundo de competencia y apertura crecientes.

Las ventas externas, dominadas por las exportaciones industriales, son formidables, por su composición y dinámica, sobre todo si se toma en cuenta que apenas hace 15 años más de la mitad de los ingresos foráneos venían del petróleo; sin embargo, es claro que los ingresos por exportaciones estuvieron en buena medida colgados del extraordinario y largo *boom* de la economía norteamericana y, aún en buena medida, también de los ingresos petroleros externos, provenientes de los altos precios del crudo.

Además, es importante considerar que el déficit comercial manufacturero sólo ha sido controlable gracias al superávit registrado en el intercambio de las maquiladoras, cuya evolución requeriría una reflexión aparte, entre otras razones porque su régimen especial tendrá que cambiar de acuerdo con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En lo esencial, se trata de variables sobre las que México tiene poco o ningún control; lo peor, es que el país no ha erigido mecanismos de política sustitutos o de compensación eficientes cuando dichas variables empiezan su ciclo contrario. Más bien, la política fiscal se ha vuelto obsesivamente "pro cíclica", y la política social demasiado precaria como para lidiar con las cuotas de desempleo que ya ha propiciado la caída en la dinámica del sector exportador.

En esta perspectiva, la estabilidad y la apreciación del peso observadas en estos años, no son una señal unívoca de logros y futuros promisorios. Gracias a la política de flotación del tipo de cambio, adoptada a partir del descalabro de

1995, la economía parece haberse alejado de los terribles panoramas devaluatorios del pasado, con caídas verticales y sin previo aviso en el valor de la moneda, pero es difícil sostener que sea bueno para México hoy o en el mañana cercano, que el peso aumente su valor o mantenga el observado en estos tiempos. El peso estable (algunos llegaron a hablar del peso "fuerte"), no debe confrontarse con el nivel inmediato de consumo que propicia, mucho menos, como ocurrió en el pasado, con el control de la inflación que auspicia, sino con las condiciones de vulnerabilidad productiva y comercial externa que definen la estructura y la dinámica de la economía nacional.

Con todo y los cambios estructurales hechos, una parte significativa del comercio exterior sigue determinada por el tipo de cambio. La competitividad y el "súper" peso siguen siendo, en nuestro caso, una pareja incompatible.

Por su parte, la brecha fiscal que caracteriza al Estado mexicano no se ha vuelto abismo gracias al petróleo, que una vez más ha servido de soporte para las dos grietas tradicionales del desarrollo mexicano: la fiscal y la del financiamiento externo del crecimiento. Pero el petróleo sirve más como placebo que como palanca de desarrollo y ha mostrado de nuevo su precariedad. El precio del petróleo sube y baja sin piedad, pero nuestras ventas externas y los impuestos captados no tienen una dinámica que asegure su autonomía respecto del ciclo económico internacional y de las inclemencias del mercado internacional del crudo.

Por lo demás, el haber convertido al petróleo en una fuente permanente de ingresos extraordinarios para el fisco, ha redundado en la debilidad estructural de la industria petrolera, que le impide un desarrollo diversificado e incluso mantenerse como una industria expansiva en la extracción y venta de crudo. "Comerse la gallina de los huevos de oro" es una metáfora *light* en el triste caso del petróleo mexicano.

Los datos cargados del balance

Los saldos económicos del gobierno anterior, parecían ser una ficha dura para apoyar los planes del nuevo. Después de tantos y crueles descalabros financieros,

ofrecer una estabilidad en las finanzas públicas y la Balanza de Pagos con alto crecimiento económico era de gran importancia. 18 años, desde que en 1982 se reconoció la insolvencia financiera de México, no pasaron en balde, ni pueden dejar de verse como la experiencia traumática y depredadora que fue, y que nadie quisiera repetir.

A partir de este reconocimiento, sin embargo, es obligado volver al examen de la composición del balance ofrecido, porque lo que se ha prometido en materia económica y social no está asegurado, ni con mucho, por lo alcanzado.

Sea cual sea la contabilidad que se use, por ejemplo, pronto se llega a una evidencia indiscutible: la salud fiscal se debe en lo fundamental al petróleo y a una permanente "contención preventiva" del gasto público, sobre todo si se le compara con los montos que requeriría un crecimiento económico sostenido, y social y territorialmente incluyente.

Sabemos, y hoy todos lo reconocemos, que el país encara una cuestión social acumulada en pobreza de masas y desigualdad extrema, y puede mostrarse sin mayor problema que la atención que se le presta desde el Estado es insuficiente. Los aumentos en el gasto social, para citar un logro importante de los últimos años, no han pasado aún la prueba de una evaluación rigurosa en cuanto a su distribución, mucho menos en lo que toca a la calidad de su ejercicio.

La debilidad de la red de protección social de México, su insuficiencia básica, adquiere su real proporción si además de la magnitud de la pobreza y la agudeza de la desigualdad, se considera la precariedad observada en el empleo y el hecho abrumador de los cambios demográficos de las últimas décadas. La observación de estos últimos, permite afirmar que México ha dejado de ser un "país de niños", para convertirse en uno de jóvenes adultos que buscan educación media y superior y empleo para afirmarse o formarse como tales.

Como se ha dicho, esta circunstancia única en nuestra historia constituye un "bono" demográfico para el desarrollo, pero en la perspectiva que nos abre la recesión de presente más bien se vuelve una amenaza y un desafío mayúsculo para la economía y el Estado. Mientras el tiempo económico se "encoge" en un crecimiento raquítico, la demografía sigue su marcha impasible... e inclemente.

Hoy, debe admitirse que este país joven es también una nación pobre; sin embargo, esta demografía ofrece efectivamente un horizonte de mayor crecimiento si se logra desatar la ola de inversión productiva que incorpore a la productividad y el empleo a esa masa laboral dispuesta y mejor preparada que la que llevó a cabo la larga ola de expansión y desarrollo que arrancó a fines de los años treinta del siglo pasado. Pero para mediados del siglo, de no entrar México en otra ruta de evolución económica y social, su perspectiva será la de ser un país de adultos maduros y viejos, pero igual o más pobre que ahora. Sin futuro.

Tanto o más grave que lo descrito, es lo **no hecho** en infraestructura física y humana, en comunicaciones, puertos, educación superior y capacitación laboral, ciencia ; tecnología. Del desempeño y solidez de estas variables, depende en gran medida la expansión del conjunto de la economía a las tasas que se requieren y a que se ha comprometido el nuevo gobierno. En estos flancos prevalecen enormes lagunas que en algunos casos, como los del desarrollo tecnológico y la investigación científica, parecen más bien fallas geológicas. La globalización ha caminado aquí no tanto a dos o tres velocidades sino cansinamente, arrastrándose por el piso que le dejó el régimen posrevolucionario.

Tómese en cuenta además, que según el Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI), antes del censo de 2000 en México había 4 millones 300 mil computadoras personales, alrededor de 4.42 por cada 100 habitantes. Otro dato más reciente, ya del censo, indica que hacia febrero de 2000 había computadoras en el 9.3% de los hogares mexicanos. Aunque la estimación de usuarios de Internet es menos rigurosa, porque siempre ha estado sometida a la especulación de las empresas, puede estimarse que hay aproximadamente 5 millones de usuarios de la Red en todo el país. Sobre el acceso a la televisión de paga, se estima que en junio de 2002 se tenía:

2 y medio millones de suscriptores a televisión por cable

813 mil suscriptores a televisión vía satélite (SKY o Direct TV)

297 mil suscriptores a televisión por microondas (Multivisión)

Se trata de suscripciones, es decir, de hogares y no de televidentes. En resumen, se puede considerar que hay cerca de 3 millones 100 mil hogares con

servicios de televisión de paga, en cuya programación se incluyen varios canales estadounidenses. Esta información parcial, permite sin embargo apreciar la magnitud que priva en México en materia de "brechas digitales", a pesar de los saltos notables que la informatización ha registrado en los años recientes.

Los mencionados, son faltantes mayores y nada contingentes, que la recesión y la política adoptada para encararla agravará. Estos desequilibrios reales, dan lugar a una inestabilidad productiva que pesa más que los equilibrios financieros obtenidos y atentan contra ellos. De no empezar a cubrirse pronto, ponen en riesgo la calidad y la dinámica del desarrollo futuro, pero también la paz social conseguida; a la vez, es claro que tales carencias no pueden llenarse en el corto plazo sólo con voluntad política o buen talante presidencial, ni mediante la importación acelerada de los bienes, servicios y destrezas de que se carece.

A pesar del tamaño y la gravedad de estos huecos, el país se ha ocupado poco de ellos, afligido como ha estado por la angustia y la inseguridad económica inmediata y la; emergencias financieras. En su balance, el gobierno pasado no le prestó la atención debida, pero tampoco ocupó el lugar que merece en el discurso de la transición. El discurso oficial de la recesión tampoco les da cabida.

Nuevo siglo, ¿Nuevo ciclo?

Termina el siglo y también el ciclo de evolución social y política que abrió la Revolución Mexicana. Pero lo que hay que hacer para abrir paso a otro ciclo largo y generoso, sigue por delante de los días febriles de la democracia que se estrena y de la sociedad que la celebra. Lo inmediato y lo urgente, sofocan la reflexión sobre lo básico y oprimen la visión de futuro.

La suerte del desarrollo se juega en el largo plazo, porque en lo inmediato se imponen restricciones que parecen insuperables. Para contraparafrasear a Keynes, en países como México es en el corto plazo donde "estamos muertos", o casi.

En esta tesitura, vale la pena reflexionar brevemente sobre el gran relato central que organizó el cambio mexicano de fin de siglo: **la nación en la**

globalización. Esta es, después de todo, la convocatoria central del trabajo de Manuel Castells que nos llevó a la elaboración de este ensayo.

En su ponencia, Castells advierte que la globalización ha sido extraordinariamente dinámica a la vez que desestabilizadora, un fenómeno incluyente a la vez que excluyente. Esto, al plasmarse en desarrollos diversos de comunidades y sociedades nacionales enteras, hace surgir resistencias múltiples que repercuten sobre el proceso de inscripción de las sociedades en la globalización, pero desde luego también sobre el Estado nacional que es puesto en crisis.

"Históricamente, propone Castells, existen en América Latina distintas identidades colectivas, pero la fundamental ha sido la identidad nacional, que se construye en torno a la nación" Al irrumpir el proceso globalizador y al decidir los Estados, en diferentes momentos pero marcados todos por la crisis de la deuda externa, volverse "agentes globalizadores" irrumpe también una tendencia a la separación de los Estados respecto de sus bases sociales, una separación entre Estado y nación. Es este proceso el que definió, cuando no determinó, la transición mexicana a la democracia y a la economía globalizada. También está detrás, inevitablemente, de la crisis del Estado que la democracia no sido capaz de diluir o poner en vías de superación mediante una reforma sustancial. De aquí la pertinencia de revisar lo hecho en el contexto de una modernización como globalización, y sobre de asumir lo no hecho como parte de una agenda pendiente sin cuyo abordaje la globalización como proyecto y realidad parcial puede no ser sostenible, a pesar de que, en el caso mexicano, la sobre "determinación (norte) americana" sea ya decisiva.

Castells culmina su intervención afirmando: "No puede haber un desarrollo tecnoeconómico sin un control social y político de parte de la sociedad ...Esa conjunción que durante siglos hemos construido en el espacio de Estado-nación hay que reconstruirla en el espacio global". Como se habrá hecho evidente en la lectura de estas páginas y las que siguen, en esta comunicación se piensa que esa reconstrucción no es imaginable sin la reconstrucción de unos espacios social-nacionales destinada a hacer viable su incorporación "virtuosa" a los flujos

de la globalización. En esta reconstrucción, el Estado nacional mantiene un papel central, aunque desde luego acotado por el proceso mayor del cambio mundial y ahora también acotado y acosado por las fuerzas emergentes de la democracia representativa y sus inevitables derivadas en materia de participación y reclamos sociales de justicia y equidad.

Por más que se empeñen los profetas de la globalización, estos dilemas nos llevar recurrentemente a la cuestión del Estado y el ejercicio de la soberanía. Sin duda, hay desafíos globales, como los del cambio climático o la capa de ozono, o los que se expresan en la pobreza de masas y la nueva oleada migratoria mundial, pero su tratamiento y solución pasa por los Estados nacionales y sus capacidades de decisión y acción. Y son estas capacidades las que hoy tienen que echarse de menos en el caso mexicano. Más aún si se vuelve los ojos al cambio de rumbo decidido hace un año por Estados Unidos.

Mientras haya naciones y Estados, y cada vez hay más y no menos, toda acción global tiene como punto de arranque una decisión soberana de actuar conjuntamente, así esta acción conjunta implique "ceder" soberanía. La soberanía, como noción fundador de los Estados modernos, no es un concepto que fatalmente estorbe a la acción global salvo que por esto último se entienda la acción exclusiva y excluyente de los fuertes poderosos.

Por desgracia, así se entiende hoy lo global, trátase de las campañas humanitaria; en los Balcanes o de la actual guerra contra del terror. Ninguna de ellas, se ha hecho partir de mandatos configurados democráticamente desde las sociedades nacionales a lo; Estados y luego a la ONU, sino en una mezcla siempre opaca de decisiones tomadas en ciertas cumbres y luego "legitimadas" por el éxito o con resoluciones discutibles en cuanto a su legalidad en el Consejo de Seguridad o la Asamblea General. La soberanía aquí sí que estorba, pero lo que habría que discutir es si los fines buscados son en efecto globales, es decir, para todo el planeta y toda la humanidad.

En materia económica y financiera el espejismo global se ha agudizado, a pesa de los descalabros de los campeones empresariales de la globalización. La noción de globalización es subsumida y oprimida por una sola visión del mundo

que se ha vuelto casi toda una ideología: el globalismo. De acuerdo con ésta, el desempeño económico de todos los países puede evaluarse con un rasero único y los remedios verse como universales emanados de un solo *vademecum*. Es lo que se ha dado en llamar el pensamiento único y cuya más célebre codificación se hizo en el Consenso de Washington.

La globalización, así, llega a entenderse como una "naturalización" de la economía internacional, a la que se despoja de sus dimensiones políticas y estatales. La economía global estaría, en este enfoque, "antes" de la política internacional y de las economías nacionales, y por encima de las relaciones de fuerza y poder de los Estados. La coordinación multinacional de políticas macroeconómicas que es necesaria para relanzar y sostener el crecimiento internacional enfrenta aquí su techo más cercano, y la nueva arquitectura financiera internacional a la que se ha convocado, sus acotamientos más evidentes.

A partir de esta ideología y de su codificación instrumental, se han intentado ambiciosos ejercicios de ingeniería social que han derivado en pretensiones utópicas destructivas, destinadas a efectuar cambios súbitos y radicales en las estructuras económicas y políticas nacionales. Se ha buscado limpiar la mesa de un golpe, pero en buena medida lo que se ha hecho es echar al niño con el agua sucia de la bañera.

Junto con Gran Bretaña y Nueva Zelanda, cuenta John Gray en *Falso amanecer* (Gray: 1998, pp.22-54), México experimentó a muy altos costos con esta ingeniería del cambio total pero sus frutos siguen sin aparecer. Las huellas de este pensamiento utópico destructivo, supuestamente hijo de la razón ilustrada, están aún entre nosotros. Aquí sigue vivo y coleando el coro de los publicistas de una modernización entendida como equivalente a libre mercado que, frente a la nueva adversidad encarnada por la recesión y las mutaciones americanas en su guerra contra el terror, no recomiendan otra cosa que paciencia y respeto absoluto a los equilibrios de una macroeconomía que no pasa por los desequilibrios reales en la producción, la inversión y el empleo.

La fuerza del cambio de que es portadora la globalización es indudable, pero para aprovecharla y volverla nacional es preciso producir capacidades domésticas de adaptación y adopción de formas productivas que no pueden ser sólo cosa del tiempo y la prudencia. Con la globalización han venido también con toda fuerza, oleadas de creencias e ideologías finalistas que impiden a los agentes económicos y sobre todo al Estado desplegar aprendizajes eficaces y a la altura de los nuevos tiempos. Estas figuras y mistificaciones ideológicas, pretenden suceder a las que eran propias de la era nacional popular o, en el caso de México, del nacionalismo desarrollista que dio cohesión al esfuerzo de transformación del pasado. Pero su mensaje parece ser el mismo: la pretensión de un camino "único" que pronto se vuelve una rémora para pensar el desarrollo y que dolorosamente no recuerda la falibilidad de la especie y su obstinación secular de tropezar una y otra vez con la misma piedra.

El desafío puede ser visto como global pero hay que verlo no sólo como eso. Saber distinguir entre lo peculiar y lo general, entre lo nacional y lo mundial, es condición insalvable para hacer buena política económica y de desarrollo. Incluso en un país como México, en el que su atributo de ser frontera entre el mundo en desarrollo y el desarrollado lo ha llevado a preguntarse incluso por el sentido o la pertinencia del Estado nacional.

Sin referencia y uso del filtro nacional, y sin asumir el peso de su historia particular, siempre cruzada por el contacto con el resto del mundo, sólo quedan para los países en desarrollo las relaciones internacionales de poder, un cuasi gobierno mundial sin democracia mundial. El reino de la fuerza.

Para México y América Latina, reasumir la dimensión nacional para abordar lo global y no para exorcizarlo, es lo que se ha puesto en la orden del día. Lo que urge, es recuperar lo nacional para actualizarlo y desde ahí plantearse una **nacionalización de la globalidad**, después de tantos y costosos años en que nos hemos empeñado en globalizar a la nación. El camino a la globalización de la política económica o ambiental, o de la misma cultura, parte de y se imagina y prepara en, los Estados nacionales y pasa por una modulación cuidadosa de las políticas en que se condensan las voluntades sociales diversas y encontradas. En

democracia con subdesarrollo, éste no es un reto del pasado, propio de los regímenes populistas o nacional-populares; en realidad, es el desafío fundamental para la consolidación de un orden democrático que de sustento a un Estado en condiciones de impulsar el desarrollo económico y social.

No es la soberanía lo que se pone en medio del progreso o de la globalización, sino el ejercicio de una hegemonía nacional en el contexto global; para esta hegemonía acosada por los laberintos de la soledad después de la Guerra Fría, la democracia parece convertirse en un adjetivo menor y hasta prescindible ...según sea el caso, como lo ha mostrado el FMI en Argentina.

Para perfilar este largo camino, propongamos una lista sumaria de cinco empeños que México debería asumir de inmediato, para volverlos realidad tangible en el largo plazo:

--La superación pronta de la pobreza extrema y el abatimiento progresivo de la desigualdad. México tiene que recrear sus mecanismos de mediación y protección social, así como sus foros de deliberación y concertación que tan buen resultado le dieron en la lucha contra la inflación, pero ahora en una perspectiva ambiciosa de desarrollo. Será difícil que esta nueva ronda de acuerdos nacionales por el desarrollo cuajen si no se explora y arriesga en serio en la creación de unas redes de protección colectiva y compensación social que deben contemplar desde el principio una dosis amplia de universalización.

--La educación se ha vuelto un laberinto y no sólo "la tragedia silenciosa" que pronosticara el investigador Gilberto Guevara hace diez años (Guevara, 1992: pp.15-30). La calidad debe anteponerse ya a la cantidad, que registra evoluciones importantes, pero es ya indudable que el sistema educativo ha reproducido los huecos iniciales en materia de cobertura, ahora en los niveles medio-superiores y superiores de educación. El bono demográfico encara en esta situación su primer y poderoso impedimento. Junto con esto, la capacitación sistemática, la educación continua y la formación permanente, de "la cuna a la tumba", apenas asoman la cabeza en la agenda real, con presupuesto, de la educación pública mexicana. Si añadimos a lo anterior el misterioso caso de la ciencia y la tecnología, aherrojadas

por la penuria fiscal e institucional, tendremos el cuadro dramático de la educación nacional, un drama que la privatización no puede conjurar en lo más mínimo.

--La conservación del medio ambiente y el arranque de un desarrollo sustentable que pueda ser, además, compartido. Hay regiones y complejos ecológicos, como La Lacandona, cuya defensa y eventual aprovechamiento racional suponen altos grados de responsabilidad pública y ciudadana, porque no pueden resistir más carga humana o de explotación productiva. Sin defensa de las áreas protegidas, no puede haber legitimidad para una propuesta sensata de desarrollo sustentable.

--El aprovechamiento **nacional** de la globalización de la que, a un costo enorme, ya formamos parte supone avanzar en tareas como las mencionadas arriba. A pesar de su apertura y del peso alcanzado por el comercio exterior de bienes industriales de alto valor agregado, México no puede renunciar a la búsqueda de una **estrategia nacional de inversiones** que haga realidad, para el conjunto del país, la "internalización" del alto valor de sus ventas externas. Esta estrategia, como se sugirió antes, debe empezar por recuperar el ritmo de inversión y otorgarle a la acumulación una centralidad y una prioridad que se le quitó durante el ajuste y se soslayó en los tiempos de la ilusión en la apertura comercial y el TLCAN como del crecimiento económico. Es, o debería ser, obvio, que para un país rico en petróleo como México la globalización pasa irremisiblemente por la cuestión energética y su abundancia de crudo. En esta perspectiva, es indispensable el despliegue de una seguridad energética que no dependa ni de la depredación natural ni de la penuria permanente, sino que forme parte central de una estrategia expresa de aprovechamiento nacional de la globalización.

--Por último, pero no al último, es indispensable construir, más que "aplicar" como dicen los impacientes, un Estado de derecho. La convocatoria para una tarea como esta, no puede seguirse haciendo solamente desde el atroz panorama de inseguridad y abuso, impunidad y colusión de intereses, que hoy abrumba al país. La cara oscura de la globalización de cuya existencia nos recuerda Castells, se ha implantado en México con toda fuerza y ahora, con la

expansión del consumo doméstico de drogas, amenaza la seguridad interior y la configuración misma de los gobiernos en sus diferentes niveles. La implantación de un gobierno de leyes, con leyes producidas por una real y creíble conversación democrática, debería ser el punto de partida para esta construcción esencial para un desarrollo moderno. En nuestro caso, habría que admitir sin embargo, que se trata de una labor civilizatoria.

Todos estos propósitos pueden ser realidad sólo al cabo de un lapso largo, pero se tiene que empezar ya, para que el plazo se cumpla.

Los largos pasos dados hacia la democracia y los esfuerzos empeñados en la modernización económica y la globalización del país, no impiden insistir en lo que se mantiene como la gran empresa inconclusa de la transformación mexicana: sin un Estado sano por el dinamismo y la calidad de sus ingresos y por su eficacia al gastarlos; y sin un Estado fuerte por su legitimidad democrática y su vocación y compromiso con la equidad y la justicia, esos empeños serán, como hasta la fecha han sido, misiones imposibles.

San Pedro Mártir, México D.F. 1° de diciembre de 2002.

Bibliografía.

Banco de México (2002) "Encuesta sobre las expectativas de los especialistas económicos del sector privado" México.

Brailovski, Vladimiro (1989) "Las consecuencias económicas de pagar". En Bazdresch Carlos, Bucay Nico, Loaeza, Soledad, Lústig, Nora (Eds.) México: auge, crisis, ajuste Lecturas del Trimestre Económico #73. FCE, México.

Cordera R., Trejo R., Vega J. E. (coords)(1988). *El reclamo democrático Siglo XXI* Editores. México.

Castañeda, Jorge (2001) "Los ejes de la política exterior de México". En Nexos 288, vol XXIII. Pp. 66 75.

Clavijo, Fernando (2000). *Las reformas económicas en México, 1982-1999*. Lecturas del Trimestre Económico. FCE, México

Clavijo Fernando (2001) "La reforma estructural en México y sus perspectivas. ¿Rehaciendo el camino andado? Borrador, p.5 México.

Cortés, Fernando, Hernández Daniel, Hernández Laos Enrique, Székely Miguel, Vera Hadid. *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*

Secretaría de Desarrollo Social. Serie Documentos de investigación. México, pp. 15-29 (2002).

Guevara, Gilberto (1992) *La catástrofe silenciosa* Fondo de Cultura Económica. México.

Gray, John (1998) *False Dawn* The New Press, New York, USA

Heath, Jonathan (1999) *Mexico and the sexenio curse* The CSIS Press. Washington D.C.

Ibarra David (2001) *Testimonios críticos* Editorial Cántaro, México.

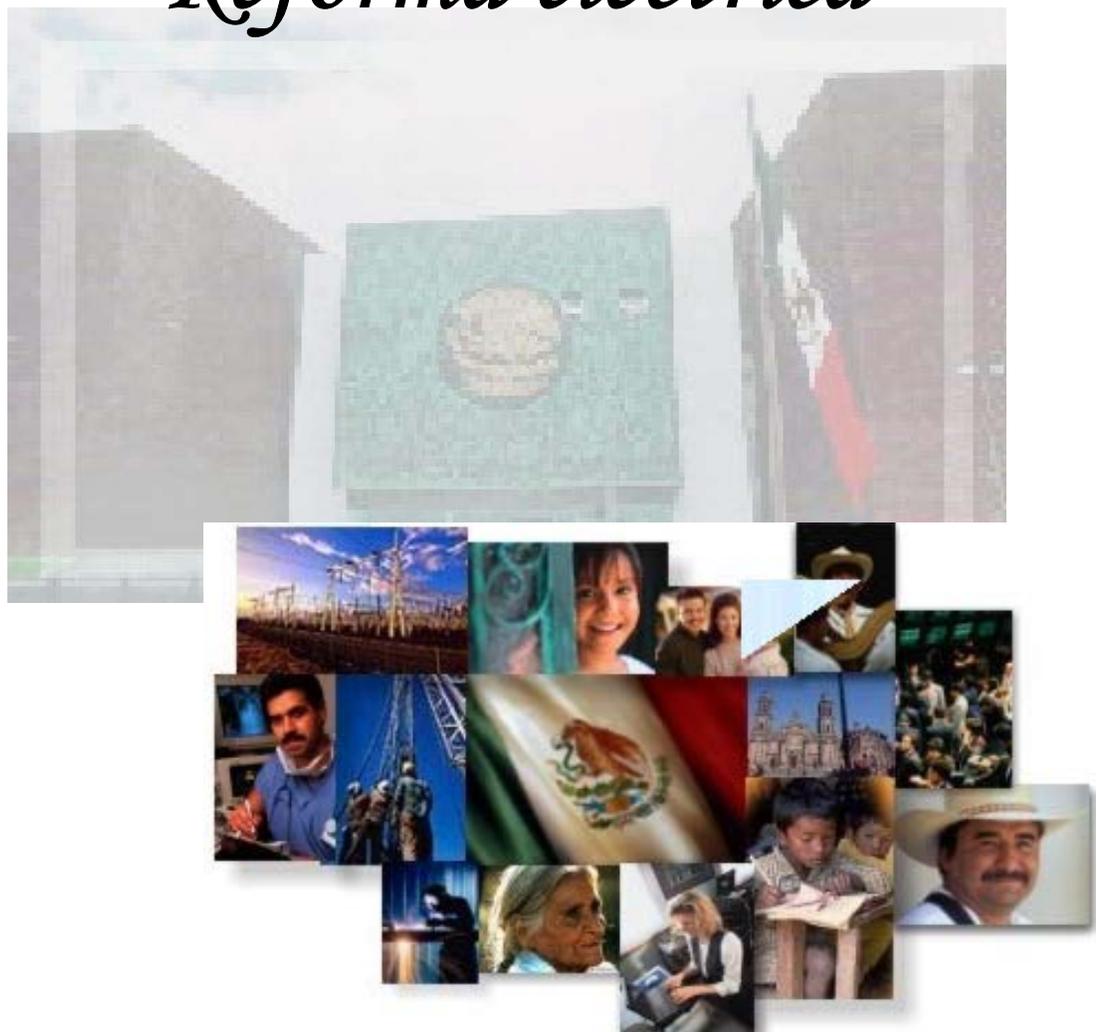
Mattar Jorge (2000) "Inversión y crecimiento durante las reformas económicas" En Clavijo (Compilador), *Las reformas económicas en México, 1982-1999* Lecturas del Trimestre Económico 92. Fondo de Cultura Económica, México.

Samaniego, Norma, Hernández Alfredo, Gutiérrez Roberto (2000). *Los principales desafíos que enfrenta el mercado de trabajo*. OIT, México.

Urquidi, Víctor (1999) "El gran desafío del siglo XXI: el desarrollo sustentable. Alcances y riesgos" *El Mercado de Valores*, Nacional Financiero, México.

Alarman Arturo (2001) *El campo mexicano en el siglo XX* Fondo de Cultura Económica. México.

Reforma eléctrica



Reforma eléctrica

5 de diciembre de 2002

Participantes:

Lic. David Shields (Reforma)

Dr. Víctor Carreón (CIDE)

Ing. José Manuel Muñoz (Mesa ciudadana de observación de la energía)

Moderador: Dr. Angel de la Vega (UNAM)

DIPUTADO RODRÍGUEZ CABRERA: Un servidor de todos ustedes, Diputado Rufino Rodríguez Cabrera, a nombre del Comité del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de esta Cámara de Diputados, les damos la bienvenida. Agradecemos a nuestros ponentes y al moderador, y a ustedes por supuesto, la asistencia a esta cuarta mesa redonda. Ésta trata sobre el tema de Reforma Eléctrica, es la última de éste ciclo que hemos organizado de manera conjunta el Comité y el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.

Quiero presentarles a ustedes a nuestros ponentes. En primer término, al Licenciado David Shields. Es Licenciado en Artes y Ciencias Sociales por la Universidad de Strathclyde en Glasgow, Escocia, con especialidad en Filosofía y Letras. Ha desarrollado su actividad profesional como periodista, especializándose en temas económicos y análisis de las industrias petroleras, energética y química; es autor de un gran número de artículos en revistas especializadas, como *Expansión y Siempre*, y en periódicos nacionales y extranjeros, como *La Jornada*, *El Financiero*, *El Economista* y, actualmente, el periódico *Reforma*. Ha sido asesor sobre el sector energético mexicano para dos empresas internacionales y una mexicana, así como para algunas embajadas.

También está con nosotros el Doctor Víctor Carreón Rodríguez, Es Doctor y Maestro en Economía, por la Universidad de Chicago; Maestro en Economía por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, el CIDE, y Licenciado en Matemáticas Aplicadas por la Universidad Juárez, del estado de Durango. El Doctor Carreón ha escrito un sinnúmero de artículos en publicaciones nacionales y extranjeras sobre distintos temas, en especial relacionados con el sector

energético; ha impartido conferencias y seminarios en Canadá, Estados Unidos y México. Actualmente es director de la Licenciatura de Economía del CIDE.

Agradecemos también la presencia del Ingeniero José Manuel Muñoz. Él es Ingeniero Industrial en Mecánica, egresado del Instituto Regional de Chihuahua. De 1999 a la fecha ha trabajado como responsable de proyectos y como consultor en diversas compañías privadas, en temas relacionados con el diseño de soluciones técnicas para proyectos de cogeneración y abastecimiento eléctrico en industrias, así como en la optimización de operación de instalaciones. El ingeniero Muñoz trabajó durante 24 años en la Comisión Federal de Electricidad y fue superintendente de la Central Termoeléctrica de Tula. Es autor de diversos trabajos sobre eficiencia energética y alternativas tecnológicas para la generación de electricidad, entre otros temas. Actualmente se desempeña como miembro del directorio de la Mesa Ciudadana de Observación de la Energía.

Agradecemos por último, la presencia del Doctor Ángel De la Vega Navarro. Es Doctor en Economía por la Universidad de Grenoble en Francia. Actualmente se desempeña como profesor de la División de Estudios de Posgrado en la Facultad de Economía, de la Universidad Nacional Autónoma de México, y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Es autor de diversos trabajos sobre temas energéticos, publicados tanto en México como en el extranjero, y ha sido colaborador del periódico *La Jornada*. El Doctor De la Vega ha participado en diversos foros dedicados al análisis de temas energéticos en Estados Unidos, Cuba, Austria, Francia y México. Los dejo entonces con nuestros invitados. Gracias.

DOCTOR ANGEL DE LA VEGA: Agradecemos las presentaciones, lo cual me facilita a mí el trabajo, sobre todo porque yo me hubiera visto tentado a leer las cincuenta o más cuartillas de currículum de cada uno de los participantes.

Quisiera agradecer la invitación para participar en esta mesa. Es un ciclo muy importante, temas de debate cada vez más informado. Un agradecimiento muy particular a la Doctora Ángeles Mascott y los organizadores del Centro que nos invitan.

Lo más importante va a ser lo que nos tengan que decir nuestros tres invitados. Yo quisiera, simplemente, hacer unas reflexiones introductorias para ubicar algunos temas de debate. Lo que yo voy a decir no es representativo de la mesa, sino algunos temas que puedan servir para debatir, entendiendo debatir en el sentido más noble del término, que es intercambiar ideas de manera inteligente, crítica, pero tomando en cuenta los argumentos que sean expuestos.

Se trata de un tema muy importante la Reforma Eléctrica. Desde mi punto de vista, recalco, desde mi punto de vista, yo creo que sí hay consenso sobre la necesidad de reformar el sector energético, de instaurar una organización y administración de ese sector.

Este acuerdo por esa necesidad de una nueva organización del sector energético implica un doble rechazo: primero, al anterior modelo de organización por una serie de razones: la situación de las empresas públicas, los usos de esas empresas e incluso en el plano de las relaciones laborales. En fin, hay un primer rechazo que es al anterior modelo de organización y creo que hay un consenso sobre que la administración pública, y el sector energético, deben cambiar y que ha llegado ese momento. Ahora, yo hablaba de un doble rechazo que implica ese consenso sobre la necesidad de una nueva organización del sector.

El segundo rechazo es que un nuevo modelo de organización industrial, como lo llama la iniciativa del Presidente, signifique pura y simplemente privatización de los activos públicos, signifique una organización que tienda, de manera abierta o mediante subterfugios, a la desaparición o debilitamiento de las empresas públicas, un rechazo, pues, a que signifique también un desmantelamiento del servicio público.

Sobre esto último, creo que hay una aguda percepción en México de que los servicios públicos por su objetivo, no siempre cumplido, de proveer servicios esenciales y un acceso generalizado, continuo e igualitario, desempeñan un papel fundamental, más allá de lo propiamente energético, en la cohesión económica y social del país.

Entonces yo no percibo un rechazo de fondo a la inversión privada. Si, efectivamente, la Comisión Federal de Electricidad no puede garantizar el abasto

futuro de electricidad con recursos propios o con deuda, pues no se ve problema de fondo en que se recurra a la inversión privada.

Lo que se discute, creo yo, son los límites de la presencia privada, las modalidades, sus implicaciones, sobre todo constitucionales. Por ejemplo, es un hecho aceptado, desde 1992, la presencia privada en generación, pero no hay un acuerdo en que se cree un mercado como el que se propone ahora; ése es un punto que quisiera ubicar también para esta mesa.

Hasta el momento la energía generada por privados no ha dado lugar a la creación de un mercado, puede ser auto-consumida, exportada, o co-generada, con la posibilidad de vender los excedentes a la Comisión Federal de Electricidad. Los productores independientes han establecido contratos de compra-venta de largo plazo para brindar la totalidad de su producción a la Comisión Federal de Electricidad.

Entonces, un aspecto importante puede ser precisamente esta cuestión de la creación de un mercado eléctrico. En la iniciativa presidencial no se plantea con claridad ese tema; de hecho, algunos consideran que la reforma no busca establecer ese mercado, ya que la energía producida por los generadores público y privado, se dice, no va a ser ofrecida libremente a un mercado, sino que va a ser despachada por un operador del sistema, con base en los costos marginales.

Sin embargo, se mantienen ambigüedades en la propuesta. Uno puede pensar que sí se va a crear un mercado, pero no se dan detalles acerca de cómo se organizará, ni del lugar que tendrá el mercado eléctrico en el diseño de una estrategia energética de largo plazo y quizá sea el momento de retomar esta discusión ya antigua acerca del lugar de la programación, de la planeación, del mercado en el sector energético.

Muy bien, yo dejo aquí mi intervención. Como moderador no quiero abusar del tiempo de palabra. Lo que trato de hacer es ubicar algunos problemas pero ustedes van a ver de qué manera nuestros invitados, que son especialistas reconocidos en el ámbito de la academia, en el ámbito profesional, en el ámbito de los medios, nos van a ilustrar. Quizá retomen alguno de estos puntos, quizá introduzcan otros, lo importante es que avancemos y que en este lugar tan

importante para nuestra sociedad contribuyamos realmente a ilustrar un poco más este debate.

Muy bien, pues vamos a empezar con una presentación de Víctor Carreón. Adelante Víctor, por favor.

DOCTOR VÍCTOR CARREÓN RODRÍGUEZ: Gracias por la invitación Ángeles Mascott, gracias por todo.

Traigo una presentación, que incluye una introducción al sector eléctrico, espero no sea aburrida para la mayoría de ustedes o para todos ustedes. La idea es poner en contexto el por qué se está discutiendo una reforma en México, por qué se ha discutido en otros países, cuáles son los orígenes, cuáles son los objetivos, un poco para poner esto en un marco de referencia desde el punto de vista inicial.

No voy a abarcar todos los posibles orígenes de por qué surge una propuesta de reforma, pero sí algunos de los principales y, sobre todo, aquellos que tienen impacto sobre la situación en la cual se encuentra el sector eléctrico en México.

Una vez que discutamos eso brevemente, hablaremos sobre las estructuras alternativas. Podemos tener cuatro o cinco estructuras para un sector eléctrico. Trataremos de contextualizar en cuál se encuentra México y hacia dónde se podría mover. Discutiremos muy brevemente algunas experiencias internacionales, sobre todo las más relevantes para México, las de Reino Unido y Chile, países pioneros en estos movimientos de reforma. Asimismo, hablaremos del caso de Argentina por ser un caso similar al de México. Estados Unidos por ser nuestro vecino y principal socio comercial, con quien tenemos un Tratado de Libre Comercio. Dentro de Estados Unidos, trataremos de diferenciar algunos casos, como el de California y el de Nueva York.

Después de eso, vamos a ver cuál es la situación del sector eléctrico mexicano y algunas de las propuestas: la de la administración anterior, la de la presente administración, si nos da tiempo señalaremos algunos puntos de la propuesta del PRD, algunos puntos básicos de la propuesta del PRI. Finalmente,

estableceremos algunas conclusiones que son puntos de vista particulares, lo que yo creo viable, de acuerdo con la situación de nuestro sector en México y de acuerdo a alguno de los trabajos que he realizado en el CIDE. Será un punto de vista personal, no tiene nada que ver con la posición de esta institución.

Algunos de los elementos más importantes de un sector, de cualquier sector eléctrico, son los mercados de generación, transmisión, distribución y algo que ya mencionó Ángel de la Vega, el operador del sistema, que es una parte medular en cualquier sistema eléctrico.

Lo que tradicionalmente habíamos observado era que todas estas distintas actividades del sector eléctrico, no voy a mencionar comercialización, pero también está por ahí incluida, todo esto se realizaba a través de una empresa que estaba verticalmente integrada. Así, lo que teníamos era un monopolio, la mayoría de los casos en manos del Estado; era un monopolio estatal.

Empecemos por generación. Tenemos dos opciones: una, mantenerlo como un monopolio, en el sentido de que sea solamente una empresa la que se encargue de generar la suficiente electricidad para satisfacer la demanda en todo momento, ésa es una posibilidad.

La otra es tener un mercado competitivo o lo más cercano a ello. Entendemos por mercado competitivo aquél en el cual haya varias empresas generadoras de electricidad, compitiendo vía costos (dados por sus costos de generación), para ser las empresas de menores costos y para ser las empresas que sean despachadas primero para satisfacer la demanda de electricidad.

¿De qué depende que elijamos una estructura de mercado u otra? Depende de dos variables básicamente: Una, el tamaño del mercado. ¿A qué nos referimos con tamaño del mercado? La demanda, la podemos medir como la demanda que requiere un país, en este caso México. Es la cantidad de electricidad en cada punto del tiempo.

La segunda es la variable tecnológica. Si nos remontamos al siglo pasado, más aún, al siglo antepasado, lo que observábamos era que teníamos plantas generadoras de electricidad que requerían un cierto tamaño para que fueran eficientes. Este tamaño está dado por el tamaño de planta tal que la empresa no

enfrentará pérdidas dado su nivel de producción. Este tamaño era relativamente grande y cuando digo relativamente grande es porque lo comparamos con el tamaño del mercado. Entonces, no era rentable tener varias empresas compitiendo. ¿Por qué? Porque cada una de estas empresas era muy grande y no era suficiente el tamaño del mercado para poder tener varias empresas.

Sin embargo, con el correr de los años esto se ha ido modificando en los dos sentidos. Por un lado, el tamaño del mercado ha aumentado. Si observamos el caso de México, la demanda bruta ha crecido exponencialmente durante los últimos años. Esto permite la posibilidad de albergar más empresas en el sector.

Por el otro lado, la tecnología ha ido avanzando rápidamente en este sector y lo que tenemos ahora son plantas en las cuales el tamaño mínimo es relativamente más pequeño que antes, comparado con el mercado. Esto lo que nos permite es la posibilidad de tener un mercado competitivo, en el cual tendríamos varias plantas generadoras compitiendo entre sí.

Aquí quiero puntualizar que esta nueva configuración no implica que, como ya tenemos crecimiento en el tamaño de mercado y mejoras tecnológicas, entonces hay que tener un mercado competitivo abierto a todas las empresas. Es absolutamente necesario poner esta nueva estructura en el contexto del sector eléctrico mexicano.

Después de generación tenemos transmisión. Para este mercado, por cuestiones de eficiencia económica, lo óptimo es tener solamente un tendido eléctrico, solamente una red de transmisión. Aquí lo que vamos a tener es un monopolio. Así, la pregunta es: ¿Será un monopolio el que se va a concesionar al sector privado bajo algún esquema o el Estado va a seguir manteniendo el control de la red de transmisión? Entonces, aquí la pregunta clave es: ¿Quién va a tener el control? ¿Quién va a operar la red de transmisión?

Después de eso tenemos el mercado de distribución, que también es un monopolio por toda esta cuestión de redes; sin embargo, aquí sí es posible tener monopolios regionales y permitir la competencia entre ellos, eso es como posibilidad nada más. Pero nuevamente surge la misma pregunta que teníamos

para transmisión ¿Estos monopolios van a estar en manos del Estado o van a estar en manos privadas?

El último elemento que me gustaría mencionar, el cual considero que es de vital importancia en cualquier reestructuración de cualquier sector, es el operador del sistema: ¿Qué funciones tiene este operador del sistema? Tiene una única función y es hacer que el sistema funcione, lo cual se dice muy fácil pero es extremadamente complicado.

Una de sus responsabilidades es programar de manera eficiente, tanto técnica como económicamente, el despacho de la electricidad. Para esto, necesita un pronóstico de demanda; es decir, cuánto se va a requerir de electricidad en cada punto del tiempo para el día siguiente. Así, el operador del sistema lo que tiene que hacer es ir despachando todas aquellas empresas generadoras que decidieron entrar al mercado, ordenándolas de menor a mayor costo hasta satisfacer la demanda requerida en tiempo real.

Así, este punto tiene que ver con la eficiencia económica, pues garantiza tener la menor tarifa de generación por la forma en que fueron despachadas las plantas. Por otra parte, la eficiencia técnica implica la coordinación perfecta con la red de transmisión para no generar congestión en algunos sectores de tendido eléctrico, lo cual incrementaría la tarifa final de manera sustancial.

Después de esta breve introducción, discutiremos algunas de las posibles causas que dan origen a las propuestas de reforma para el sector eléctrico. Es decir, cuáles son las razones por las que se han dado reformas en el sector eléctrico en algunos países. Podemos mencionar varias causas, las cuales podemos clasificar en dos grupos.

Primero, todas las causas que están relacionadas con el mercado de generación. Al crecer las economías (al crecer el ingreso *per cápita*), no solamente en México, sino en la mayoría de las economías más industrializadas, se produce un crecimiento muy importante en la demanda. En la mayoría de los casos lo que observamos fundamentalmente es un mayor crecimiento en la demanda que en la oferta.

En estos casos, los márgenes de reserva para tener un sistema confiable se van reduciendo hasta llegar a puntos críticos, dado que la demanda crece más rápido que la oferta. Consideremos el caso mexicano. Nuestro sector había estado trabajando tradicionalmente con márgenes de reserva de entre 20 y 25 por ciento. Sin embargo, durante la década de los noventa, este margen fue disminuyendo. Algunos expertos dicen que fue una política deliberada, otros afirman que fue porque la demanda rebasó en crecimiento a la oferta. Sea cual sea la razón, el efecto importante es que se fue reduciendo este margen y el año pasado fue de uno por ciento en algunos momentos, el cual está muy por debajo de los límites inferiores recomendables para tener un sistema confiable.

Esto ¿qué que implica? Que si por cualquier circunstancia alguna planta deja de funcionar, por algún desperfecto, falla técnica, etcétera, estaríamos enfrentando una escasez en la oferta. Esto generaría una serie de apagones, debido a la existencia de una demanda superior a la oferta de generación en algunos puntos del tiempo. Por lo tanto, nuestro sistema eléctrico se encuentra en un punto crítico en donde nuestras reservas ya están muy por debajo de lo que se considera un mínimo aceptable.

Otro punto relacionado con la generación es la necesidad de expandir la capacidad instalada no sólo para satisfacer la demanda, sino también para satisfacer la necesidad de reservas de contingencia y de reservas de largo plazo. Finalmente, otro punto muy importante en este grupo está relacionado con la edad de las plantas que están instaladas, que están en operación. Si tomamos nuevamente el caso de México, tenemos algunas plantas que son del siglo antepasado y todavía están operando. Esto genera una necesidad urgente de ir las reemplazando por plantas más eficientes y menos contaminantes.

La presencia de alguna o de todas estas características implica una necesidad de recursos financieros muy cuantiosos. No voy a especificar ninguna cifra porque no estoy muy enterado de las finanzas de las empresas y tampoco confío demasiado en la información que se provee. Por mencionar algunas cifras, algunos dicen 50 mil millones de dólares, otros 60 mil millones de dólares. Con esto lo que vemos es que si comparamos estas cifras con el gasto en educación,

en salud, etcétera, son cifras que superan con mucho todo lo que está asignado a estos rubros. Entonces, es un factor muy importante.

Otros factores que caen en este grupo concerniente a generación, se han presentado en otros países como Noruega, en donde lo que había era un exceso de capacidad. En estos casos, lo que se tiene es demasiada capacidad instalada y lo que se trata de hacer con la reforma es incentivar un uso más eficiente de los recursos.

Por último, tenemos los cambios tecnológicos. En este sector el cambio tecnológico ha sido muy importante como lo ha sido también, por ejemplo, en el caso de telecomunicaciones. La tecnología avanza muy rápidamente y eso impone presión en el sector para que se mueva hacia otras estructuras, como dijo Ángel de la Vega, hacia otra organización industrial del sector.

Una vez que se presentan algunos de estos cambios o características, empezamos a observar presiones para modificar la arquitectura del sector. Esto se puede traducir en la siguiente pregunta: ¿Cuáles son los objetivos que busca una reforma? Bueno, uno puede decir mejor servicio, tarifas más bajas, servicio más eficiente, mayor seguridad, etcétera. Establecer con claridad estos objetivos genera mayor confianza y apoyo al momento de proponer e implantar cualquier reforma.

Un punto muy importante, algo que considero es la parte medular de cualquier propuesta de reforma, es dar mayor margen de maniobra a todos los participantes. Es decir, permitirles mayores opciones de elección, ya sea una planta generadora, ya sea una compañía de distribución, ya sea una comercializadora, ya sea un consumidor pequeño, grande, mediano, etcétera.

Así, lo más importante es que todos los agentes económicos involucrados en el sector eléctrico tengan mayores opciones. Si nos concretamos al caso mexicano, los consumidores no tenemos opción, sólo tenemos a la Comisión Federal de Electricidad (o Luz y Fuerza del Centro, dependiendo de la región del país donde nos encontremos), la cual genera, transmite, distribuye y comercializa; es decir, se encarga de toda la operación del sistema.

A continuación, trataremos de encontrar cual sería la mejor vía para satisfacer estos objetivos en nuestro país. Para ello es necesario analizar la arquitectura actual del mercado mexicano. De esta manera podremos proponer una estructura alternativa para cada uno de los mercados que conforman el sector eléctrico.

Algunos de estos mercados son potencialmente competitivos, como es el caso de generación. Distribución puede ser competitivo entre regiones, pero monopolio al interior de la región. Transmisión es un monopolio natural. Entonces, cuando uno está pensando en una propuesta de reforma, debe incluir varios elementos. Algunos de estos están relacionados con competencia para la parte de generación, otros tienen que ver con monopolio natural para la parte de transmisión. Finalmente, y no por eso menos importante, el ente regulador, un agente regulador que se encargue de que todo funcione de manera adecuada generando los incentivos correctos para todos los actores involucrados en el sector.

Una vez que contemplamos la combinación de estos factores de competencia y monopolio en un mismo sector, debemos analizar las posibles alternativas hacia las cuales nos podemos mover en nuestro intento de reforma. ¿Cuáles son estas opciones?

Algunas de las opciones que están en el mercado, en el sentido de cómo funcionan algunos sistemas eléctricos en otros países, son las siguientes: primero, un monopolio, no por cuestiones naturales en el sentido de tamaño de mercado y tecnología sino algunas de las veces por cuestiones legales o políticas, como es el caso de México. La Constitución en nuestro país dice que la estructura debe ser un monopolio. Las siguientes arquitecturas de mercado se van moviendo para permitir mayor grado de competencia. Segundo, se tiene competencia en generación solamente. Tercero, competencia en generación y distribución. Cuarto, competencia en generación y distribución; además, todos los consumidores tendrían elección con respecto de quién sería su proveedor.

Éstas son las cuatro estructuras básicas. A partir de aquí se puede elegir la variación que mejor se ajuste al contexto particular de cada país. Dicho esto, me

gustaría mencionar muy rápidamente algunas experiencias que son importantes para México. Primero, Reino Unido y Chile que fueron los pioneros en estas experiencias, aunque las razones para implantar sus reformas son ligeramente diferentes de las nuestras. Segundo, casos como el de Argentina, Estados Unidos y Australia.

Las razones fundamentales de las reformas en cada uno de estos países han sido diferentes. En algunos han sido escasez de recursos financieros para la expansión del sector. En otros ha sido exceso de capacidad instalada. En varios casos ha sido crecimiento acelerado de la demanda comparado con el crecimiento de la oferta. Finalmente, en varios de ellos una parte de generación ya estaba en manos del sector privado, pero no había la suficiente competencia para que esto se reflejara en tarifas bajas, calidad y seguridad adecuadas.

Dada esta configuración de factores, la respuesta ha sido ligeramente diferente en cada país. Sin embargo, todas comparten algunos elementos en común, como por ejemplo introducción de competencia, segmentación de la empresa o partición de la empresa cuando era un monopolio. En este último caso, tenemos la división en las actividades que mencionaba anteriormente: generación, transmisión y distribución. En algunos casos, como el de Reino Unido, observamos privatización. Otros países, como Noruega, mantienen los activos en manos del Estado. Con estas experiencias lo que observamos es una combinación en todos los procesos de reforma, tanto de orígenes como de respuestas. Por tal motivo, los resultados han sido también muy variados.

Sin embargo, quiero resaltar uno que es muy importante, sobre todo para el caso de México. Esto es más importante aún puesto que al menos dos de las propuestas que hemos recibido para México, la propuesta de la administración anterior y la de la administración actual, tienen que ver con un punto que vamos a mencionar más adelante que fue clave en el Reino Unido. En el caso de Reino Unido la implantación de tal mecanismo generó una colusión entre las empresas generadoras, lo que les permitió obtener rentas extraeconómicas. Así, el resultado que se observó fue la presencia de tarifas más altas de las esperadas, debido a la estructura de regulación que se implantó.

Dicho esto pasemos al caso de la situación en México. Todos hemos escuchado que el principal problema es la necesidad de recursos financieros. Hay que expandir al sector, hay que aumentar la generación, pues el crecimiento en la demanda está superando al crecimiento de la oferta, una parte de la generación instalada es muy vieja, hay que renovar y expandir la red de transmisión. Todos estos requerimientos se traducen en una necesidad de recursos financieros.

Aprovechando que estamos tocando el tema de la transmisión, quisiera introducir una complicación adicional que puede repercutir de manera muy importante en las tarifas finales que pagaremos todos los consumidores por la electricidad. La estructura del mercado de transmisión es crucial para el perfecto funcionamiento del sector eléctrico. En el caso mexicano es doblemente importante por la participación que tiene el gas natural en la generación. Considero que David Shields aquí puede abundar más, dado que él es experto en gas natural. Por el momento me gustaría mencionar un punto muy importante, el cual está relacionado con la planeación de la expansión de la red de transmisión. Ésta no solamente tiene que ser óptima, dada la demanda y la oferta de electricidad, sino que también debe tomar en cuenta la oferta de gas natural. Esto es importante debido a la existencia de la tecnología de ciclo combinado para la generación de electricidad, la cual utiliza gas natural como insumo y que ha venido ganando participación en los últimos años. Sin embargo, la planta generadora de ciclo combinado no se puede instalar en cualquier lugar, sino que tiene que estar lo más cerca posible a un ducto para tener acceso al menor costo posible a su insumo. Pero, dado que no necesariamente los ductos de gas van por donde va el tendido eléctrico, hay que tener aquí una coordinación muy importante entre la red de transmisión y la red de ductos de gas natural.

Es aquí donde cobra mayor relevancia lo que mencionó Ángel de la Vega en su introducción. Aquí solamente estamos hablando de reforma en el sector eléctrico. Sin embargo, es de vital importancia discutir una reforma en todos los sectores de energía en nuestro país. Una reforma que incluya gas natural, PEMEX, electricidad, petróleo, etcétera. No podemos estar hablando de cada una de éstas por separado.

Finalmente, me gustaría discutir muy brevemente algunas de las propuestas de reforma que tenemos en la mesa para el caso de México. Primero, analicemos la de la administración anterior y la de la actual administración. Voy a referirme a la propuesta del ex presidente Ernesto Zedillo como la propuesta de la administración anterior y la propuesta del presidente Vicente Fox como la propuesta actual. Aunque ambas propuestas coinciden en algunos puntos, existen diferencias sustanciales entre ellas.

Una de las diferencias principales se presenta en la posesión de los activos de CFE y LFC. La propuesta de Zedillo tenía como uno de sus objetivos la privatización de los activos de generación, mientras que la propuesta de Fox mantiene todos los activos de CFE y Luz y Fuerza en manos del Estado.

Si esto lo ponemos en el contexto de lo que discutimos anteriormente acerca del mercado de generación, no queda claro cómo la propuesta de la presente administración embona con la estructura del mercado de generación, la cual tiene características de un mercado potencialmente competitivo.

Si es potencialmente competitivo, la propuesta que sería más interesante o que tendría más lógica sería una propuesta en donde se tuviera competencia en generación. Así la propuesta de la administración actual tiene como objetivo mantener los activos de CFE y Luz y Fuerza. Como resultado, tendríamos un agente económico en la parte de generación con alrededor de 90 por ciento (que es lo que tienen CFE y LFC en conjunto) de la generación total. La participación privada a través de pequeños productores, autogeneración, etcétera, no sería importante para producir resultados de mercados competitivos, pues no podrían competir en tamaño con las empresas estatales.

El otro punto esencial es lo que se plantee para el mercado de transmisión. Esto, por otra parte, debe estar estrechamente vinculado con lo que va a pasar con el operador del sistema. En ambas propuestas se tiene que el operador del sistema estará integrado al operador del mercado de transmisión.

Esta alternativa tiene ventajas y desventajas. La ventaja es que va a permitir mayor coordinación en el sector, en el sentido de que el operador, al ser el mismo que maneja la red de transmisión, va a saber exactamente dónde están los

puntos de conflicto en cuanto a congestión en la red de transmisión. De esta manera podrá minimizar los puntos de congestionamiento, lo cual redundará en menores tarifas de transmisión. Esta estructura tiene como desventaja que, al estar integrado el operador del sistema con el operador de la transmisión, se generan menores incentivos a la expansión de generación. La razón es simple: si la red de transmisión no se expande, se pueden obtener rentas extra económicas por tenerla congestionada.

Así, dado que el problema más importante del sector eléctrico mexicano es una necesidad urgente por expandir la generación, no queda muy claro cómo se van a compaginar estos incentivos en las dos propuestas anteriores.

Un elemento que es común a ambas propuestas es el referente a los incentivos que se les van a dar a las empresas generadoras para expandir la capacidad instalada, tanto en el corto como en el largo plazo. Ambas argumentan que, dado que hay una probabilidad de que el sistema falle y eso tiene un costo, a cada una de las empresas generadoras que entren al mercado se les va a dar un pago extra en función de la probabilidad de que falle el sistema y el costo de esta falla. Este es el punto que mencionaba anteriormente, el cual fue una característica del sistema inglés. Como consecuencia de este mecanismo, en el Reino Unido las empresas generadoras tuvieron todos los incentivos para coludirse (lo cual hicieron). Esto produjo tarifas muy altas comparadas con las que se pudieran haber obtenido en un mercado competitivo, que era el objetivo de la propuesta inicial. Por lo tanto, si está comprobado teórica y empíricamente que este mecanismo no funciona (tanto que Reino Unido ya lo abandonó y ya se movió hacia otro esquema), no tiene ningún sentido que se mantenga en estas dos propuestas la misma alternativa.

Para el caso mexicano hay una alternativa que puede generar mejores resultados en cuanto a expansión de generación y menores tarifas de generación. Sin embargo, ésta ni siquiera se ha mencionado en ninguna de las propuestas, ni en la de Zedillo ni en la de Fox, como tampoco en la del PRI o en la del PRD, o cualquier otra de las varias que han circulado por ahí. Esta propuesta plantea que las empresas tienen que jugar de acuerdo con reglas de un mercado competitivo y

decidir a dónde van a despachar su electricidad, si va a ser al mercado spot o al mercado a largo plazo. Una vez que tomen esta decisión serán despachadas de acuerdo con su propuesta de costos de generación. Este mecanismo genera resultados mucho mejores para el caso de México, dada la estructura actual de generación, en la cual tenemos diferencias considerables en los costos de generación de las diferentes plantas que están actualmente en operación.

DOCTOR ÁNGEL DE LA VEGA: Muy bien. Hemos tenido la participación de Víctor Carreón, académico del CIDE. Ustedes han visto una presentación del conjunto de los temas que se plantean en relación con la reforma del sector eléctrico en México, con una serie de referencias internacionales.

Vamos a pasar ahora a la intervención de David Shields; ya se hizo su presentación, no necesito decir nada más. En cualquier evento de este tipo generalmente hago una pequeña encuesta. No la voy a hacer ahora, pero consiste en decir simplemente que en la sala no hay nadie que no haya leído cuando menos un artículo de David Shields.

LICENCIADO DAVID SHIELDS: Gracias. Buenas tardes, buenas tardes a todos. En primer lugar, le agradezco al Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública la invitación y les agradezco a todos ustedes su presencia.

Qué bueno que hayamos empezado con la presentación de Víctor, porque me pareció, además de excelente, que nos dio una visión muy global del tema, en forma rápida, precisa, que nos permita ubicar el debate que estamos viviendo en estos momentos en México sobre la Reforma Eléctrica y la reforma energética en general.

Víctor nos dio una visión general, yo voy a pasar a un análisis, con algunos elementos de opinión personal, sobre el debate que actualmente se está dando, sobre todo en el Senado de la República, que es donde se está analizando y dictaminando en estos momentos la Reforma Eléctrica.

Para empezar mi presentación yo quisiera comentar un problema de fondo que ha afectado el debate sobre este tema. Llevamos tres años debatiendo la

Reforma Eléctrica en México y parece que todavía vamos a empezar un cuarto año, porque no hemos llegado todavía a decisiones definitivas sobre lo que queremos y lo que vamos a hacer.

Yo pienso que realmente lo primero que debió haber hecho un gobierno del cambio, es llevar a cabo una Reforma del Estado y eso para definir, entre otras cosas, cuál es el papel que queremos los mexicanos que ejerza el Estado en la economía, y lograr consensos básicos entre todos nosotros sobre este punto, sobre cuál va a ser el papel del Estado.

Como ustedes saben, el artículo 27 constitucional define un esquema de economía mixta en el país, dice: “El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y el fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades de la Constitución. Al desarrollo económico nacional concurrirán con responsabilidad social el sector público, el sector social y el sector privado”.

Economía mixta, dice la Constitución, pero al mismo tiempo los artículos 27 y 28 definen a la electricidad como una actividad exclusiva de la nación: “Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público”.

Así que lo que no hemos hecho como país, lo que no hemos definido, es si queremos que la electricidad y el petróleo y la energía en general sigan siendo un monopolio, una actividad exclusiva del Estado, de las empresas públicas, o si queremos que esas actividades se integren plenamente al concepto de economía mixta.

Creo que la ausencia de consensos y de definiciones sobre cuál debe ser el papel del Estado en la economía, es algo que en gran parte nos ha llevado a situaciones de conflicto y de enfrentamiento sobre este tema, y creo que es lo que impide que el debate, aún siendo intenso, sea productivo; creo que no hemos logrado un debate productivo sobre este tema y por eso vamos entrando a un cuarto año de discusiones.

La primera propuesta de reforma eléctrica, presentada por el ex presidente Zedillo en 1999, fue elaborada en secreto y presentada a la sociedad en forma de sorpresa, y se vio como una propuesta privatizadora y un poco radical para muchos sectores de la sociedad. Esto polarizó el debate, politizó el debate, provocó una reacción contraria, combativa de algunos sectores, que hoy se refleja en dos de las propuestas que están ante el Senado, hay dos propuestas que son del PRI y del PRD que básicamente rechazan la apertura al capital privado.

Hay una tercera propuesta en el Senado, que es la propuesta del Ejecutivo, que tiene aspectos de apertura. Yo no veo muy claro exactamente lo que esté proponiendo el Ejecutivo en su propuesta, si es un mercado eléctrico, si es un esquema de contratos entre particulares, entre generadores privados y empresas grandes o si es algo intermedio, creo que hay muchos elementos que no están muy claros ahí.

Los funcionarios dicen que sólo es un esquema para dar legalidad a esquemas que ya existen. Ustedes recordarán que la Suprema Corte de Justicia puso en duda hace unos meses la constitucionalidad de las inversiones privadas existentes, así que lo que propone el Ejecutivo es algún movimiento, alguna transición hacia esquemas con una mayor participación privada. Tenemos dos propuestas del PRI y del PRD ante el Senado que rechazan en lo fundamental la apertura al sector privado.

Entonces, son tres, o aparentemente yo diría, son tres las grandes opciones que tiene México en cuanto a la organización de su industria eléctrica: primero, mantener el monopolio estatal; dos, crear un mercado eléctrico con actores principalmente privados, o tres, lo que podríamos llamar una tercera vía, un esquema intermedio que combine los beneficios de la actuación de los privados y de las empresas públicas.

Generalmente, sobre todo en las manifestaciones públicas de diferentes sectores, tiene uno la impresión de que las primeras dos opciones: el monopolio estatal y el capital privado son las dos opciones que tienen más apoyo. Se desprende de lo que voy a decir que estas dos opciones en la práctica son inviables e inconvenientes en México, prácticamente inviables, y que realmente lo

que tenemos y lo único que nos va a funcionar bien es, por lo menos en el mediano plazo, una tercera opción o una tercera vía, un esquema intermedio que es el esquema que ya tenemos y que tenemos la oportunidad de mejorar.

Voy a hablar primero del monopolio estatal. El problema fundamental del monopolio estatal que tenemos es su problemática financiera. Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro tienen una relación muy compleja, que apenas los Senadores están tratando de entender, con el fisco. No se tiene plena claridad sobre todos los aspectos de esa relación, no se ha hablado todavía de reestructurar la deuda de Comisión Federal de Electricidad, que es del orden, quizá no demasiado elevado en comparación con otras empresas eléctricas, de 150 mil millones de pesos.

Pero además hay esquemas de gasto diferido, lo que se llama Pidiregas, por 116 mil millones de pesos, hay un pasivo laboral, también muy grande, entiendo que es del orden de los 81 mil millones de pesos. Entonces, tenemos esa relación financiera entre el gobierno, entre Hacienda y Comisión Federal de Electricidad que es especialmente complicada y que generalmente actúa en detrimento de la empresa pública de CFE.

CFE, por supuesto, no está distrayendo recursos, a veces se dice que está distrayendo recursos de los programas sociales federales, realmente no es así, más bien está ocupando dinero o podría estar ocupando dinero que podría destinarse a otras cosas, en fin, tenemos una situación muy compleja en que, por un lado, la Comisión Federal de Electricidad genera suficientes ingresos para hacer frente a sus gastos de inversión, pero el Gobierno Federal le cobra un impuesto sobre sus activos, se llama Aprovechamiento, que es del orden de 37 mil millones de pesos anualmente, no le permite gastar, le retira su remanente.

El gobierno maneja subsidios virtuales para compensar ese impuesto que se llama Aprovechamiento, el gobierno no ha resuelto ni está en vías de resolver el pasivo laboral, está aplicando un sistema de tarifas que no cubre costos, que no permite que los ingresos cubran los costos, mantiene en quiebra técnica a Luz y Fuerza del Centro, en fin, hay una serie de cosas, no voy a entrar en todos los detalles de la estructura financiera. Pero creo que cualquiera que vea las cosas

con honestidad llegará a la conclusión de que el gobierno no es un buen administrador de empresas.

Ahora, en una buena reforma eléctrica habría que aclarar y corregir todo esto, primero entenderlo para poder aclararlo y, si esto no sucede, la Comisión Federal de Electricidad va a quedar en condiciones desventajosas para operar en el largo plazo, sobre todo si se llega a una situación de competencia, algún tipo del mercado.

El problema de fondo con el monopolio estatal en estos momentos es que CFE tiene toda la responsabilidad del crecimiento del sector, en la práctica, sin la opción de apoyos privados. Habría que modificar la Constitución para dar esta certidumbre a las inversiones privadas y CFE tendría toda esa responsabilidad a pesar de que tiene ese vínculo indisoluble con el Gobierno Federal, cuyas finanzas son muy limitadas, ya que el Gobierno Federal recauda apenas de 11 a 13 por ciento del Producto Interno Bruto, que es un nivel muy bajo a nivel internacional.

Así CFE difícilmente puede cumplir con sus obligaciones en materia de electricidad en forma óptima y, si consideramos también que México es un país pobre, no resulta muy viable que a través de una emisión masiva de deuda de CFE o a través de una duplicación de las tarifas se pueda lograr una situación de autofinanciamiento de Luz y Fuerza del Centro y de CFE y que ellos se encarguen del crecimiento del sector en forma autónoma.

Hablando de Luz y Fuerza del Centro es un organismo anómalo en muchos sentidos, en términos geográficos, operativos, financieros, estructurales; es como si tuviéramos en México un PEMEX para el centro del país que vendiera las gasolinas nada más en la capital, pues realmente eso no tiene un buen fundamento estructural.

Lo apropiado en una buena reforma; a mi juicio, si nuestra decisión es mantener a las empresas estatales, pues es tener una sola empresa estatal integrando Luz y Fuerza a Comisión Federal de Electricidad porque la división entre las dos empresas básicamente provoca duplicidad de funciones, problemas de interconexión, diferencias en formas de operar y en el avance tecnológico. Sin

embargo, las iniciativas ante el Senado no proponen ni esto ni otra cosa para Luz y Fuerza.

Uno de los aspectos centrales de la reforma eléctrica actual y que genera mayores consensos, es el propósito de fortalecer a la Comisión Federal de Electricidad dándole autonomía fiscal, administrativa y financiera. Este es uno de los puntos que el Senado está analizando; creo que no se ha avanzado todavía lo suficiente para que esto se apruebe este año y mi temor es que no haya voluntad ni viabilidad en lo político para traducir las reformas deseables en acciones que sean viables en las finanzas públicas, sobre todo porque no hemos tenido una reforma fiscal integral.

Es decir, muchos están hablando de lo deseable que sería reformar, hacer reformas en beneficio de Luz y Fuerza del Centro y Comisión Federal de Electricidad, quizás estamos casi todos de acuerdo en que eso sería muy deseable. En la práctica, si no hay reforma de las finanzas públicas, va a ser muy difícil hacerlo y si no hay voluntad de los funcionarios que están en Hacienda y en otras oficinas, pues aún cuando el Congreso apruebe las reformas, pues no las implementarán.

Eso se vio, incluso, en petroquímica, que el Congreso dijo que había que hacer un esquema 51-49, con el Estado como socio mayoritario. Simplemente el Congreso lo aprobó, pero los funcionarios en sus oficinas no lo implementaron. Así, con todo este entramado, yo veo problemas serios para que logremos un monopolio estatal mucho más eficiente en la práctica.

Otro elemento importante en este panorama es el caso de la Suprema Corte que dijo, que puso en duda la constitucionalidad de la inversión privada existente. Yo pienso que es muy real la amenaza de las compañías privadas de llevar sus inversiones a otros países porque si Polonia o China o algún otro país les ofrece mejores condiciones, y si México no brinda certeza jurídica a los proyectos de productor independiente y cogeneración, autoabastecimiento, producción independiente, pues sería en la práctica casi imposible que CFE pudiera tener nuevos concursos de producción independiente, de producción

privada, además de que se van a encarecer los compromisos de pagos de CFE si no existe esa certeza jurídica.

Entonces, yo veo que si el Congreso no actúa para dar certeza jurídica a los proyectos de producción independiente habría un problema serio que afectaría la capacidad para suministrar el servicio público de energía eléctrica eficientemente, además, si no se les da certeza jurídica, habría que solicitar para CFE otro tipo de presupuesto adicional, muchos millones, muchos miles de millones de pesos cada año para proyectos indispensables de inversión y, si no se autoriza que los privados lo hagan y si no se da un presupuesto adicional a CFE, va a aumentar el riesgo país y vamos a entrar en una crisis económica. Así que yo creo que en la realidad el monopolio estatal no es del todo viable, y creo que el mercado eléctrico, probablemente, tampoco lo es.

Los mercados eléctricos más funcionales y exitosos en el mundo son los que cuentan con redes de transmisión muy modernas, muy intensas en zonas, en áreas geográficas de alta densidad de población, como es el caso que mencionó Víctor, del Noreste de Estados Unidos, de Nueva York, de Inglaterra, Europa general, Europa Occidental en general, el sureste de Australia. En cambio, México tiene un territorio muy amplio y muy despoblado en muchas regiones y con debilidades en su red interconectada.

Es interesante recordar que el gobernador de California, donde tuvieron ese problema tan grave en su mercado eléctrico, Gray Davis, le aconsejó a México que no debe aspirar a operar un mercado eléctrico si no se cuenta con un margen de reserva operativo en generación que sea del orden de 15 ó 20 por ciento de su capacidad instalada. Recuerdo también que el ex regulador del mercado eléctrico de Inglaterra aconsejó a México exactamente lo mismo. Es decir, todo indica que México no tiene suficiente fortaleza en generación ni en transmisión para soportar un mercado eléctrico que realmente funcione como tal, además, no es fácil y quizá tampoco atractivo, por el tipo de contratos involucrados, transitar de un esquema de participación privada como el que tenemos hacia un esquema de mercado o de plantas mercantes.

Por otra parte, es obvio que, si se rechaza la participación de activos, México no tendrá un esquema de desregulación total al estilo de Inglaterra o Argentina, por la presencia dominante de las empresas públicas. En cuanto al esquema que propone el Ejecutivo en su iniciativa no está claro, no hay detalles de si eso realmente es un mercado, si es un esquema de contratos, contratos bilaterales como primer paso, quizás, en la evolución hacia un mercado.

Si el Congreso fuera a aprobar un mercado, obviamente eso no va a suceder pues no está claro cómo sería esa transición hacia un mercado, no se han explicado los detalles. Y en ausencia de reglas precisas para ese nuevo esquema, puede preverse que habría improvisación, desorden, desajustes, incertidumbre jurídica, incluso, manipulaciones del mercado en un esquema de transición, es decir, si se aprobara un mercado sin definir todos los detalles.

Mencioné la posibilidad de una tercera vía ante la aparente inviabilidad, tanto del monopolio estatal como del mercado eléctrico y yo creo que conviene meditar sobre la conveniencia de ir por ese lado. Buscar un esquema mixto que legalice y fortalezca las figuras existentes, que facilite las relaciones entre los particulares en la compra y venta de energía eléctrica, sin que ello implique la creación de un mercado.

Es una fórmula para aplicar una reforma gradual, segura, con una participación privada, acotada y regulada, con un horizonte de largo plazo para resolver precisamente la problemática fiscal y financiera de las empresas públicas, para eso se requiere un cambio constitucional.

Sin embargo, a mi juicio no es necesario ni correcto elevar a nivel constitucional el derecho, en el 27, el derecho de los particulares a generar electricidad, como lo propone el Ejecutivo, ya que ése no es un asunto del artículo 27.

Bastaría definir en dicho artículo la obligación estatal a prestar el servicio público, eliminando la exclusividad de la nación sobre los diversos segmentos de la industria y establecer en la ley secundaria la definición del servicio público, así como los atributos del estado y las actividades que los particulares podrían realizar.

Como conclusión, yo diría que todos debemos promover lo mejor para las empresas públicas, ya que estas empresas nos han servido bien y seguirán siendo un pilar del desarrollo nacional. Sin embargo, aún cuando podemos ver defectos en el neoliberalismo y en los mercados eléctricos eso no justifica el frenar opciones creativas y realistas de cambio en la industria eléctrica a través de alguna tercera vía, a través de un esquema mixto.

Se ha dado un intenso debate sobre la reforma durante tres años, el resultado neto es que no estamos todavía logrando nada en términos de beneficios reales. No se ha aprobado nada todavía, no tenemos todavía ni mejoras relevantes en las finanzas y administración de las empresas públicas, ni mejores contratos entre generadores privados y usuarios, ni soluciones a subsidios y tarifas, ni mejor servicio para el usuario y creo que esto es lo que nos debe de preocupar.

El problema no es que las empresas sean de carácter público ni es que el capital sea privado, el problema que hoy estamos viviendo, y que está impidiendo mejoras en el sector eléctrico, es la ineficacia del sistema político y del gobierno para sacar adelante las reformas, ése es el problema central que ojalá se vaya resolviendo en los próximos meses. Muchas gracias por su atención.

DOCTOR ÁNGEL DE LA VEGA: Muy bien, muchas gracias a David Shields por su presentación, que profundiza algunos de los puntos que ya había tocado la primera presentación.

Les recuerdo dos puntos de lo que nos ha dicho David, dos ideas nada más; una, las reformas deben tener viabilidad financiera, ésta es una idea muy interesante, muchas veces hacemos propuestas que no van acompañadas de esa viabilidad financiera. La otra idea muy importante: su argumentación lo lleva, por un lado, a rechazar el monopolio y, por otro lado, a rechazar el mercado y a plantearnos esa tercera vía que nos han mencionado.

Muy bien, vamos a pasar a la presentación del ingeniero José Manuel Muñoz, de la Mesa de Observación Ciudadana de la Energía. Tampoco les voy a preguntar si hay alguien que no haya visitado el sitio de la Mesa de Observación

Ciudadana de la Energía, www.energía.org.mx, no voy a preguntarles tampoco, porque generalmente no he encontrado todavía alguien que no haya leído cuando menos un artículo de David Shields y que no haya visitado cuando menos una vez el sitio de la Mesa de Observación Ciudadana de la Energía. Adelante.

INGENIERO JOSÉ ÁNGEL MUÑOZ: El debate acerca del destino del servicio público de energía eléctrica nos ha costado ríos de tinta, toneladas de papel, millones de bytes y muchos pesos de publicidad en los medios masivos de comunicación. Deberíamos ya empezar a sacar conclusiones y poner en práctica lo mejor de ello.

La experiencia internacional

Para empezar, es bueno recordar que en EU el proceso de reforma (Ver mapa) se detuvo después de la catastrófica experiencia de California. Los principales resultados, además del ya mencionado fueron:

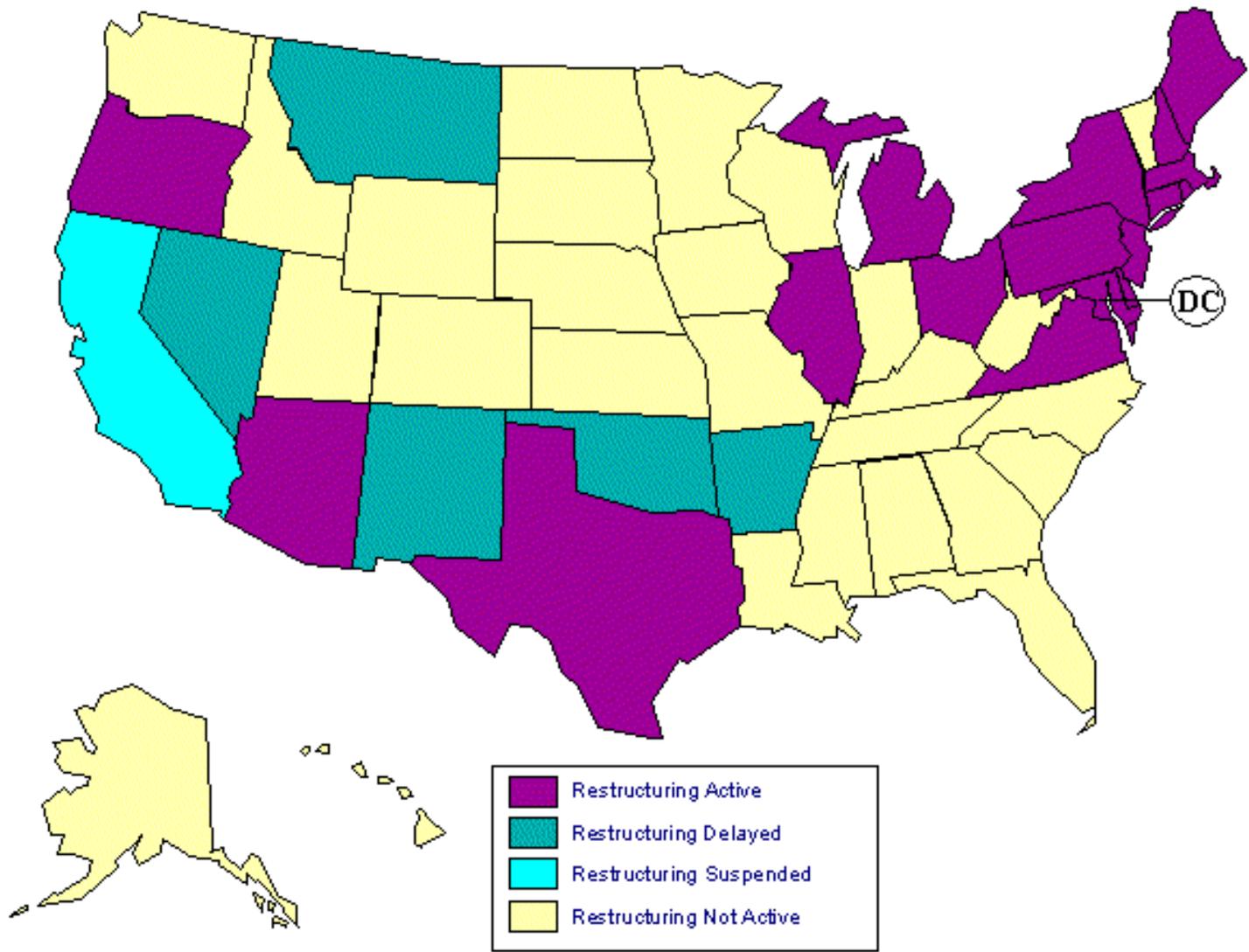
- Crisis artificial de escasez
- Corrupción del sistema de precios del CAISO²
- Aumentos de 10 veces en el precio promedio anual de la electricidad
- Conspiración de las compañías para manipular el precio
- Condena de la FERC³ y los tribunales californianos
- Quiebra de Enron, casi quiebra de El Paso
- Crisis en el sistema capitalista de propiedad por acciones.

En el mapa⁴ que aparece abajo se aprecia que menos de la mitad de los estados de la unión americana tienen activo su programa de reestructuración eléctrica y que hay casos como California en que de plano se suspendió.

² California Independent System Operator, <http://www.caiso.com/>

³ Federal Energy Regulatory Commission, <http://www.ferc.fed.us/>

⁴ http://www.eia.doe.gov/cneaf/electricity/chg_str/tab5rev.html



La situación en México

Este debate –disputa– interminable empieza con la reforma de 1992, la creación de las figuras de permisionarios de autoabastecimiento y productor externo, sigue con el cambio de rumbo en la Comisión Federal de Electricidad, CFE⁵ que ha crecido principalmente con Productores Externos de Energía, sigue con la iniciativa de Zedillo en 1999, la aparición de dos o tres casos de proyectos de autoabastecimiento que sustituyen la función de servicio público y el intento de reforma del reglamento del año pasado para ampliar la compra de excedentes, sin concurso, de generadores privados.

La sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁶, que dio la razón al Senado sobre la compra de excedentes, además de manifestarse sobre la inconstitucionalidad de los PEE, el análisis –y dictamen– del Congreso⁷ sobre las iniciativas de Zedillo y Rodríguez Prats, y el affaire California cierran el capítulo de las reformas, en este país, pero también en otros. De hecho, el dictamen con el que el Senado de la República rechazó las iniciativas mencionadas, es un hito en la historia política, económica y tecnológica del país y marca el fin de una etapa en la discusión global sobre el asunto de la reestructuración de la Industria de Suministro Eléctrico, en el mundo, a la que nosotros preferimos llamarle Sistema de Servicio Público de Electricidad. ¿Qué esperamos para leer las lecciones de la historia, reciente?

Los nuevos temas de discusión. Diez Preguntas y algunas dudas...

1. ¿Cómo deberá ser la autonomía de gestión de CFE?
 - ¿Se animará el Congreso?
 - ¿Cómo participa el Congreso?
 - ¿Es por contrato de gestión?
2. ¿Cómo la de Luz y Fuerza del Centro LFC?⁸
 - ¿Está realmente quebrada? ¿De veras es tan ineficiente?

⁵ <http://www.cfe.gob.mx>

⁶ Ver la Sentencia en el portal de la Mesa Ciudadana de Observación de la Energía www.energia.org.mx

⁷ *Idem*

⁸ <http://www.lfc.gob.mx/>

- ¿Cuándo y como deberá reiniciar la construcción de nuevas plantas?
 - ¿Cuánto se ha invertido en su expansión? ¿En su modernización?
 - ¿Se puede repotenciar Lechería? ¿Renovar el parque de turbojets?
¿Qué no eran para el Metro?
 - ¿Deberá tener sistemas de contabilidad y administración en línea?
 - ¿Se puede modernizar su Contrato Colectivo de Trabajo? ¿Cuándo?
3. ¿Deberá haber Consejo Nacional de la Energía?⁹
- Para petróleo, gas y electricidad
 - Para planeación estratégica nacional, de la energía
 - Para decidir si crecemos con gas, combustóleo, coque, carbón o con nuclear. O con renovables...
 - Para saber si el gas es nacional, de tierra, del mar o del otro lado del mar
 - ¿Cuántos MW de plantas de viento?
 - Para que podamos planear el futuro, energético, todos
4. ¿Cómo deberá ser la cogeneración en PEMEX?¹⁰
- ¿Cuánto es el potencial?
 - ¿Quién debe poner las plantas? ¿PEMEX, CFE o un privado?
 - ¿Son realmente una opción de menor costo que los ciclos combinados?
5. ¿Cuáles cuencas hidráulicas deberemos rehabilitar?
- Porque luego se azolvan y ya no sirven
 - ¿Se deberán modernizar y automatizar –operar sin personal– todas las hidroeléctricas pequeñas?
6. ¿Cuántos MW de eólicas deberemos construir?

⁹ Ver en Mesa Ciudadana de Observación de la Energía, www.energia.org.mx, la iniciativa del PRD, que contiene la propuesta de creación del Consejo Nacional de la Energía, misma que parece que adoptó el PRI.

¹⁰ *Idem*

- Unos 1,000 MW en La Ventosa, Oaxaca, solo para empezar
7. ¿Deberá CFE reiniciar la construcción y operación de sus nuevas centrales?
 - ¿Con qué financiamiento?
 - ¿Deberá CFE repotenciar sus termoeléctricas antiguas?
 8. ¿Sabemos cuanto es el TIU?
 - ¿Quién lo mide?
 - ¿Sabemos de cuantos nueves es nuestro servicio eléctrico?¹¹
 - ¿Sabemos cuantos nueves debemos tener en cada circuito?
 9. ¿Cuánto cuesta la expansión?
 - El gobierno federal dice que 550,000 millones de pesos para los próximos 10 años. Según la Tabla 1, la inversión necesaria en un escenario optimista es 16,543 millones de dólares, mientras que en otro más pesimista, sería de 23,997 MMUS\$, o sea, menos de la mitad.
 10. ¿Cuánto debieran bajar las tarifas por aumento de eficiencia de las empresas?
 - Por modernización administrativa
 - Por tecnologías nuevas de generación
 - Por escala
 - Por reducción de pérdidas de conducción
 - Por reducción de energía no facturada. ¿Cuánto es? ¿Cuánto en cada circuito?

¹¹ La confiabilidad de un sistema eléctrico se puede medir como probabilidad de falla, así cuando la CFE dice que en tal región tiene un TIU, que significa Tiempo (Anual) de Interrupción al Usuario de 500 minutos, que sería muy alto, ello significa que hay una probabilidad de 0.999, o sea 99.9% de falla de suministro. O sea que 500 minutos de TIU da un sistema eléctrico cuya calidad es de *tres nueves*. Para llegar a *cuatro nueves*, o sea, una confiabilidad de suministro de 99.99%, se requiere un TIU de 50 minutos, que sería muy, muy bueno, de primer mundo.

Tabla 1 Necesidades de Inversión y Pagos Anuales Correspondientes en SPE, con crecimiento de 5%

| | Año | MW inst | MW adic necesario s | MMUS\$ inversion Ciclo Combinado @ 400 US\$/kw | MMUS\$ 50%CC 50% Carbon a 700 US/kW | MMUS\$ anuales Lineas, Subest, Tr&Dist | MMUS\$/año Totales Gen a 400 | MMUS\$/año Totales Gen a 700 | US\$/kW Total G+T+D con G a 400 | US\$/kW Total G+T+D con G a 700 | Pago Anual G400 Int,Debt, +t+d | Pago Anual G700 +t+d |
|---|------|---------|------------------------------|---|--|--|------------------------------------|------------------------------------|--|--|--|-------------------------------|
| | 2002 | 39,511 | | | | | | | | | | |
| 1 | 2003 | 41,487 | 1,976 | 790 | 1,383 | 550 | 1,340 | 1,933 | 678 | 978 | 121 | 174 |
| 2 | 2004 | 43,561 | 2,074 | 830 | 1,452 | 572 | 1,402 | 2,024 | 676 | 976 | 126 | 182 |
| 3 | 2005 | 45,739 | 2,178 | 871 | 1,525 | 595 | 1,466 | 2,120 | 673 | 973 | 132 | 191 |
| 4 | 2006 | 48,026 | 2,287 | 915 | 1,601 | 619 | 1,533 | 2,220 | 671 | 971 | 138 | 200 |
| 5 | 2007 | 50,427 | 2,401 | 961 | 1,681 | 643 | 1,604 | 2,324 | 668 | 968 | 144 | 209 |
| 6 | 2008 | 52,949 | 2,521 | 1,009 | 1,765 | 669 | 1,678 | 2,434 | 665 | 965 | 151 | 219 |
| 7 | 2009 | 55,596 | 2,647 | 1,059 | 1,853 | 696 | 1,755 | 2,549 | 663 | 963 | 158 | 229 |
| 8 | 2010 | 58,376 | 2,780 | 1,112 | 1,946 | 724 | 1,836 | 2,670 | 660 | 960 | 165 | 240 |

| | Año | MW inst | MW adic necesario | MMUS\$ inversion Ciclo Combinado @ 400 US\$/kw | MMUS\$ 50%CC 50% Carbon a 700 US/kW | MMUS\$ anuales Lineas, Subest, Tr&Dist | MMUS\$/año Totales Gen a 400 | MMUS\$/año Totales Gen a 700 | US\$/kW Total G+T+D con G a 400 | US\$/kW Total G+T+D con G a 700 | Pago Anual G400 Int,Debt, +t+d | Pago Anual G700 +t+d |
|----|------|---------|-------------------------|---|--|--|------------------------------------|------------------------------------|--|---|--|-------------------------------|
| 9 | 2011 | 61,295 | 2,919 | 1,168 | 2,043 | 753 | 1,920 | 2,796 | 658 | 958 | 173 | 252 |
| 10 | 2012 | 64,359 | 3,065 | 1,226 | 2,145 | 783 | 2,009 | 2,928 | 655 | 955 | 181 | 264 |
| | | | 24,848 | | | | 16,543 | 23,997 | | | | |

DOCTOR ÁNGEL DE LA VEGA: Muy bien ¿sí se oye, verdad? Miren, vamos a pasar a la parte más interesante de todo evento de esta naturaleza, que es la participación del público. Entonces voy a pasar a leerles las preguntas. Hay unas preguntas generales; voy a empezar por las generales, y ya les pasé aquí tanto a David como a Víctor sus preguntas.

Liliana Carvajal Larios nos pregunta, para todos: “La privatización de cualquier empresa estatal ¿elimina la función social de éstas al integrarlas al mercado privado, que tiene como objetivo el lucro y no el beneficio social?” Les voy a pedir a los ponentes que, cuando les toque intervenir, hagan alusión, si lo desean, a estas preguntas generales.

Otra pregunta general, de Mario Godoy, ENEP-Aragón, UNAM -me alegra mucho que haya una participación de la UNAM. Liliana es de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales; y Mario Godoy es de la ENEP-Aragón UNAM; bueno, es que mi azul no es precisamente del PAN, sino que es del color azul oro de mi Universidad. Entonces, Mario Godoy: “¿Por qué cuando las grandes potencias entran nuevamente a los tiempos de la regulación y la re-nacionalización, en México existe el empeño de la desregulación y privatización?” Ésta puede ser una pregunta general a la mesa.

De Liliana también para David Shields: “Su tercera vía es excelente pero, ¿acaso no es una propuesta utópica en el sentido de que el capitalismo como marco del neoliberalismo y la globalización no permite una verdadera limitación de la ganancia de los privados frente a los públicos, y por ende, la absorción de las empresas públicas ya sea a mediano o a largo plazo resulta inminente?” Por parte de José Álvarez, también para David Shields “¿Cómo es la correlación entre el crecimiento del PIB y el crecimiento en la demanda de energía?”

Otra pregunta: “¿El gobierno no es un buen administrador de empresas o no lo quiere ser?” Y una tercera pregunta: “¿Por qué permitir pagar 182 millones de dólares para 2003, Fobaproa, IPAB, rescate carretero, etcétera, y no 250 millones para cinco años para la inversión eléctrica?”

Aquí me voy a detener, creo que tiene razón David, no recargarlos mucho; sobre todo que para Víctor le llegó una carta, entonces ésta se la leemos después.

Muy interesantes todas las preguntas. Le voy a pasar la pregunta a David y les preguntaré a los ponentes si tienen algo que decir. David.

LICIENCIADO DAVID SHIELDS: Voy a tratar de responder muy rápidamente a esas preguntas. ¿La privatización de cualquier empresa estatal no elimina la función social de éstas? Por supuesto que sí, si se privatizara CFE se eliminaría la función social, eso queda evidente.

¿Por qué las grandes potencias se están regulando y re-nacionalizando y nosotros estamos empeñados en des-regularizar y privatizar? Quizás porque no pasamos por la primera etapa y nos perdimos, y seguimos perdidos tratando de realizar la primera etapa. Y efectivamente, en otros países se están re-regulando. Aunque no creo que se estén re-nacionalizando realmente.

Las otras preguntas que me llegaron, una dice: “La tercera vía es excelente pero ¿no es una propuesta utópica?” Yo creo que tanto el modelo estatal como el mercado eléctrico en México serían utópicos, por lo tanto, la tercera vía es la única viable. Y si esto implica absorción de las empresas públicas por las empresas privadas en el mediano o el largo plazo, o quizás que el esquema se vuelva privado, eso puede suceder pero depende de la forma en que se organice la tercera vía.

Yo digo que la tercera vía de un esquema mixto es lo único viable en el mediano plazo mientras reorganicemos quizás las empresas públicas en la forma en que José Manuel lo está proponiendo.

¿Cómo es la correlación entre el crecimiento del PIB y el crecimiento de la demanda de energía? El crecimiento de la demanda de energía generalmente es un poco más elevado que el crecimiento del PIB, generalmente como 1 por ciento o 1.5 por ciento más.

¿El gobierno no es un buen administrador de empresas o no lo quiere ser? Yo creo que no lo es y que difícilmente lo puede ser cuando tenemos un gobierno tan complicado, tan sobre-administrado, tan burocrático como el que tenemos; cuando tenemos un Congreso que está viendo mil prioridades y no sólo las

prioridades de las empresas eléctricas, eso no genera eficiencia para las empresas eléctricas.

Si el Congreso y el presidente Fox y el PAN y otros, y no sé quién esté proponiendo por ejemplo que el 8 por ciento del PIB sea para educación, si el gobierno dispone del 13 por ciento del PIB cuando mucho y está destinando el 8 por ciento del PIB a educación ¿cómo se van a financiar con recursos públicos las empresas eléctricas?

Una pregunta dice ¿Por qué pagar tanto en Fobaproa y rescates y no todo el dinero, no 250 mil millones de pesos para cinco años para la inversión eléctrica? Sería muy deseable destinar todo ese dinero a la inversión eléctrica, pero parece ser que la decisión del Congreso y del gobierno es que no debe de ser para la inversión eléctrica, y eso es lo que precisamente está dificultando que las empresas eléctricas funcionen bien, porque no les dan el dinero para hacerlo.

DOCTOR ÁNGEL DE LA VEGA: Tienes una última pregunta, David, que está relacionada con tu punto de partida, como empezaste tu conferencia. Es de Alejandro Merlín Romero, de la ENEP Aragón, dice: “¿Acaso es necesario esperar una reforma de Estado significativa para que pueda funcionar una reforma eléctrica? ¿Y por qué se habla de que no se puede dar un servicio eléctrico viable y eficiente, cuando en el norte del país se vende la mayor parte de electricidad a Estados Unidos y a precios más bajos que a los nacionales?”

LICENCIADO DAVID SHIELDS: Yo creo que una reforma del Estado es deseable para poder avanzar en el tema eléctrico y en muchísimos otros temas, es deseable, quizás no sea indispensable. Y que yo sepa la mayor parte de la electricidad en el norte del país no se vende a Estados Unidos, prácticamente no exportamos electricidad, nada; una mínima parte, pero es más lo que importamos.

DOCTOR ÁNGEL DE LA VEGA: Me pidió una persona del público hacer una intervención, yo le voy a suplicar nada más, muy concisa, para que podamos seguir con las preguntas. Por favor nos dice su nombre.

SALVADOR ARÉVALO MALDONADO: Mi nombre es Salvador Arévalo Maldonado, soy licenciado en economía y egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Este tema que yo quiero tratar brevemente para mí ya está superado por la experiencia histórica desde hace muchos años, pero se está trayendo nuevamente a debate porque es parte de un proceso también no histórico sino antihistórico.

Ya nuestra experiencia ha demostrado que el Estado, mientras se hizo cargo de una gran parte de la economía como fue a partir de 1938 hasta 1982, logró que la economía nacional creciera en promedio durante los 42 años el 7 por ciento, y cuando se comenzó a despojar al Estado y al pueblo de México de su patrimonio nacional e histórico el crecimiento del producto fue de menos del 2 por ciento anual.

O sea que todos los argumentos que esgrimen para justificar la privatización de las empresas estatales, que son empresas sociales, que son empresas de nosotros son totalmente equivocados y además llevan muchas falsas expectativas.

¿A quién se le ocurre que si en manos del Estado como servicio social el kilowatt se vende vamos a decir a un peso, lo van a bajar ellos a 30 centavos? Se requiere estar un poquito mal de la cabeza para creer esa expectativa que a todas luces no es lógica desde el punto de vista del desarrollo del sistema capitalista.

Ahora, otra cuestión, que el Estado es mal administrador; ya está demostrado durante 42 años que fue excelente administrador, que fue la locomotora de la economía mexicana y el ejemplo de más de la mitad del mundo gracias al cual muchos otros países nacionalizaron sus recursos naturales y una gran parte de su economía.

En cuanto a la certeza jurídica quisiera yo dar muchos puntos de vista, pero quiero respetar al público y el tiempo que se me ha asignado. Los grandes capitales internacionales se pueden contar por billones de dólares y tienen la capacidad suficiente y sobrada para plantarse en el país que ellos quieran, en las condiciones inclusive más favorables; y hasta ahora no ha habido ningún país del

tercer mundo que les haya quitado un solo cinco, un solo dólar sin retribuirles, no solamente en forma de compensación sino con sus respectivas ganancias. Es decir, hay certeza aquí y en China para todas las inversiones, y los inversionistas no se van a asustar con ningún país y con ningún gobierno si éste fuese, vamos a decir nacionalista, porque tomara alguna posición de defensa de los intereses nacionales y del pueblo. No se asustan porque además se les paga y con creces.

Así es que yo pienso que este debate es estéril, estéril por más detalles técnicos que se manejen. Lo que se debe discutir es si México debe recuperar su camino de nacionalizaciones.

Y para ganarles a los que piden la privatización, yo sugiero que se levante una corriente política que exija la nacionalización o la re-nacionalización del sistema bancario mexicano, que ahora está completamente en manos de extranjeros. Muchas gracias.

DOCTOR ÁNGEL DE LA VEGA: Muchas gracias, Licenciado. Yo les voy a pedir a los ponentes que tomen en cuenta la intervención que ha hecho el licenciado para, en una segunda vuelta, eventualmente si lo desean, hacer algún comentario.

Vamos a pasar rápidamente aquí a la misiva que le dirigieron a Víctor Carreón, le voy a pedir que él extraiga algunos puntos. Es muy interesante, además qué bueno que se esforzó en hacer esta comunicación.

DOCTOR VÍCTOR CARREÓN: Es una pregunta que tiene que ver con algo que yo mencioné anteriormente, es con respecto a la información. Se menciona aquí sobre la necesidad que requería el sector para expandirse en el 98. Estaba el pronóstico del Director de CFE en ese entonces, cuáles eran los requerimientos de expansión, quién podría construir estas plantas, a qué costo, etcétera, etcétera, y justo a los pocos días vino la propuesta del ex presidente Zedillo.

Y básicamente resumo lo que viene en esta nota. Dice que en ese entonces se requería de una expansión de siete mil 600 unidades, había una empresa que la podía construir a 240 millones de dólares cada una. Eso lo que

implicaba era una construcción de 19 plantas a un costo de 4 mil 560 millones de dólares; entonces ese era el costo para expandir al sector.

Y luego eso lo relaciona con los estados financieros del sector eléctrico para los años 95, 96 y 97 y dice que hay un excedente económico de alrededor de 50 mil millones de pesos; entonces si cuadramos estas cifras resulta que estos 50 mil millones de pesos, 5 mil millones de dólares al tipo de cambio de diez, serían más que suficientes para costear esta expansión y yo aquí le agregaría que hay un excedente todavía, no lo mencioné aquí.

Y la pregunta dice entonces: ¿Quién miente? ¿El Presidente? ¿Secretaría de Energía o quién? Yo aquí para ser breve, diría que no creo mucho en cualquier cifra que venga de CFE, de Secretaría de Energía, de donde venga porque ni ellos mismos creo deben tener la cifra exacta.

Eso es por un lado. Por el otro lado es, vamos a suponer que estas cifras son exactas, que todo está muy bien, la contabilidad está perfecta; entonces, estos excedentes económicos de tres años serían solamente para expandir generación. ¿Qué va a pasar con reservas de largo plazo? ¿Qué va a pasar aquí con el margen de reserva que debe ser 15 ó 20 por ciento? ¿Qué va a pasar con distribución? ¿Qué va a pasar con transmisión? En cuanto a expansión ¿Qué va a pasar para reemplazar el capital instalado que ya tiene muchos años en operación? No tengo respuestas.

Cuando uno empieza a analizar las cifras no cuadran y, ya lo mencionaban antes, hay 20 mil millones de dólares en la necesidad de recursos financieros; se manejan cifras y todos podría tener sus propios cálculos. Es muy complicado tratar de ser más concretos en este punto.

DOCTOR ANGEL DE LA VEGA: Muchas gracias a Víctor Carreón. No me han llegado ya más preguntas, entonces lo que vamos a hacer es darles por último la palabra a los ponentes, sobre todo al Ingeniero Muñoz; creo que David también quiere hacer una última intervención. Yo agradezco a todos ustedes su presencia y su interés en esta mesa. También quiero agradecer a los ponentes porque no solamente hicieron el esfuerzo de venir, de llegar ahora que tenemos algunos

problemas, sino además de hacer unas muy interesantes, muy documentadas, ponencias. Así que muchas gracias y entonces le doy la palabra primero al Ingeniero Muñoz y luego a David Shields.

INGENIERO JOSÉ MANUEL MUÑOZ: David Shields monopoliza las preguntas.

LICENCIADO DAVID SHIELDS: Está en contra del monopolio, ¿eh?

INGENIERO JOSÉ MANUEL MUÑOZ: Pues también muchas gracias otra vez. Lo único que quiero comentar es algo que se me quedó en el papel de lo que estuve apuntando del Doctor Carreón y es la edad de las plantas generadoras. Y esto que dice Víctor de la incertidumbre de las cifras. No creo que los funcionarios encargados no sepan las cifras. Más bien, a lo mejor no me las quieren decir... En realidad creo que hacer la contabilidad, auditar la contabilidad y auditar técnicamente las instalaciones es algo que se domina.

Entonces, debe ser posible llegar a las cifras exactas. Y yo asevero, en términos políticos, que lo que hizo el presidente Zedillo fue falsear la información y pedir, para el crecimiento del sector, más del doble de los recursos necesarios.

Hay una importancia fundamental en saber cuánto cuesta la expansión. Y luego, como experto en plantas generadoras, se los digo y se los firmo: las plantas generadoras duran trabajando el tiempo que sus dueños lo decidan. Las plantas hidráulicas, por ejemplo, pueden durar 100 años trabajando. En la propaganda de la Secretaría de Energía para convencernos de las reformas que quieren, y para presionar a los Senadores para que aprueben la reforma del Presidente Fox, se habla de que 30 por ciento del parque generador tiene más de 30 años, etcétera.

Bueno, número uno, las plantas hidráulicas pueden durar 100 años si se les da mantenimiento y por eso mencionaba la rehabilitación de las cuencas. Las plantas termoeléctricas, nada menos, la número uno de Valle de México, que está aquí a menos de 30 kilómetros de la ciudad, tiene 40 años trabajando y goza de cabal salud, si se le da mantenimiento.

Les voy a recomendar que localicen el libro coautorado por Steve Thomas, donde se decía claramente que una de las causas de la reforma en Inglaterra fue el odio que Margaret Thatcher le tenía a los mineros del carbón y la necesidad que tenía de quebrar su sindicato.

Ya estamos viejos como para que sigamos siendo tan ingenuos. "Es que las plantas son viejas". Planta que saquemos de servicio, planta que tenemos que reponer.

¿Cómo le vamos a hacer para exigir a los responsables del servicio público de electricidad que sean mejores, que sean más eficientes, que se modernicen? Y ¿Cómo le vamos a hacer para que nos salga al menor costo posible, con la mayor calidad posible? Gracias.

LICENCIADO DAVID SHIELDS: Finalmente, de mi parte, una brevísima reflexión. Ángel acaba de señalar que yo estoy en contra del monopolio. A lo mejor eso es lo que se entendió. No es que yo esté en contra del monopolio por convicción. Simplemente, en términos pragmáticos, yo creo que el monopolio eléctrico que tenemos, si es que todavía se puede hablar de un monopolio eléctrico, no va a funcionar muy bien en el mediano plazo sin el apoyo del capital privado.

Y mi última reflexión sería sobre lo que mencionó el Licenciado, de que con el gobierno, con el Estado como promotor del desarrollo, el país creció siete por ciento anualmente durante muchos años y eso es cierto. Yo sí creo que es muy cierto lo que dice el Licenciado, el Estado fue un excelente o muy buen administrador en otra época. De hecho, fue el motor del desarrollo en casi todos los países en otra época, en Francia, en Gran Bretaña, en Estados Unidos, incluso.

Sin embargo, en el caso de México hoy el gobierno es otro, es ineficiente, es burocrático. Las normatividades y reglamentaciones que aplican a CFE y a Pemex, son increíblemente complejas, hasta casi paralizan a las empresas. Hoy los funcionarios del gobierno ya no piensan que el gobierno debe de tener ese papel, tendríamos que cambiar sus mentes. Y tenemos que reconocer que el apoyo a la empresa privada es la ideología dominante en el mundo hoy en día.

Así que para volver a un sistema de nacionalización, o de que el Estado domine y dirija todo, pues tendríamos que remar contra la realidad. Y yo quisiera dejarles con esa reflexión. ¿Hasta qué punto podemos remar contra la realidad y decir que el monopolio debe ser verdaderamente esto, un monopolio del Estado?

Yo, por convicción, no estoy en contra de un monopolio del Estado, pero creo que en la práctica necesitamos que algo funcione, que el sector eléctrico, que PEMEX, que todas las instituciones y todas las formas de trabajar en el país funcionen. Por eso quizás promuevo esa tercera vía.

DOCTOR VÍCTOR GERARDO CARREÓN RODRÍGUEZ: Un par de reflexiones más con respecto a todo lo que se estuvo discutiendo, tanto de los ponentes como de las preguntas. Uno que tiene que ver con la eficiencia, la corrupción, el buen manejo, la buena administración de empresas públicas contra privadas.

Creo que cada uno, quien esté al frente de cada una de estas empresas, sea pública o privada, juega de acuerdo a las reglas en las cuales se encuentra. Puede ser exactamente la misma empresa, que quiere decir los mismos accionistas con una empresa en un país A, con una empresa en un país B.

Y pueden tener comportamientos completamente diferentes, Porque juegan de acuerdo a las reglas del juego en el cual se encuentran. Y eso va igual para empresas públicas, porque, por ejemplo, tenemos la empresa de electricidad en Francia, que es una empresa pública, una empresa eficiente, una empresa como CFE, como el sector eléctrico en México, que no es tan eficiente. ¿Por qué? Por las reglas en las cuales se encuentran.

Se ha hablado aquí del monopolio, si se está o no a favor del monopolio. Creo que cuando es por cuestiones económicas no hay mucho qué decir, pero cuando es por cuestiones legales, creo que puede existir una alternativa que es un poco lo que ha estado diciendo David.

El monopolio, cuando es por cuestiones legales es malo en cuestión de eficiencia, pero es mucho peor tener un monopolio privado en vez de un monopolio estatal. Entonces, también eso hay que tenerlo en consideración.

Finalmente, el asunto de las tarifas. Uno de los objetivos de cualquier propuesta de reforma es que las tarifas bajen, la experiencia internacional nos dice que no en todos los casos se ha logrado. En algunos casos se han bajado las tarifas, otros se han mantenido, otros han subido. Entonces, no es muy claro cuál es el impacto final. ¿Qué podría pasar en el caso de México? Es complicado hacer un pronóstico por varios elementos. Uno, el componente de subsidios que es muy importante en las tarifas. En nuestro caso, si se van a eliminar o no, pues eso tiene un primer impacto. Un segundo elemento es la introducción de nueva tecnología y generación. Eso tendría una presión hacia la baja en cuanto a las tarifas, dado que estas nuevas tecnologías entrarían con costos más bajos.

Sin embargo, y aquí abusando de la gráfica que puso José Manuel, al ir creciendo la demanda, lo que va a venir sucediendo es que estas plantas que son costosas, van a seguir siendo despachadas. Entonces, no es muy claro si va a haber este reemplazo rápido de capital viejo. La cuestión de las tarifas es muy importante y creo que no se ha manejado adecuadamente para el caso de México.

DOCTOR ÁNGEL DE LA VEGA: Bueno, pues Ángeles Mascott, aprovecho para agradecerle la invitación y esta excelente idea de hacer esta Mesa.

MARÍA DE LOS ANGELES MASCOTT SÁNCHEZ: A nombre de los Diputados integrantes del Comité del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, quiero agradecer la participación de nuestros cuatro ponentes, Ingeniero José Manuel Muñoz, Licenciado David Shields, Doctor Ángel de la Vega y Doctor Víctor Carreón, en esta Mesa. Sin duda, los comentarios de todos ellos serán de gran utilidad para los trabajos legislativos. Gracias también a los asistentes.

κακακακακακακακα