ACCIÓN I
IMPULSAR REFORMAS DE FONDO EN MATERIA JUDICIAL Y DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA

Propuesta M1.10 "Desaparecer el monopolio del Ministerio Público en la averiguación previa"

Al hablar de corrupción con frecuencia se olvida la circunstancia fundamental de que es ante todo un fenómeno colectivo.

Es claro que hay casos individuales de corrupción, pero son excepcionales y constituyen la minoría: la regla es que la corrupción florezca al amparo de un grupo que la aliente y proteja, como ocurre con la policía judicial -sea federal, sea del orden común-, con el ejército o con el ministerio público. No menciono a estos organismos al azar: la mayor parte de las violaciones a los derechos humanos se deben a un acto corrupto y los judiciales, los militares y el MP son, y en ese orden, los grupos contra los cuales se presentan anualmente más quejas en las comisiones oficiales de derechos humanos.

Al entender que la corrupción es fundamentalmente un fenómeno colectivo, resulta relativamente sencillo descubrir que casi siempre tiene dos raíces. Una de ellas es que forma parte de las tareas usuales de ese grupo y suele estar entretejida con sus funciones y atribuciones legales. El agente de tránsito solicita o acepta la mordida frente a la infracción que debería castigar y sólo por excepción -o por desesperación-, llega a exigirla sin que medie falta alguna.

Lo anterior es posible, a su vez, por dos circunstancias: por un lado el grupo casi nunca está sujeto a vigilancia externa y por el otro, en loor a sus funciones, demanda que se le otorgue una amplia discrecionalidad. Los argumentos que se aducen presentan pocas variantes: vigilar las acciones del MP, por ejemplo, es visto como una fiscalización que entorpecería a tal grado su tarea que le sería imposible llevarla al cabo. Lo mismo aducen el ejército y la policía judicial.

La otra raíz que sustenta la corrupción es la impunidad, pero no la impunidad entendida meramente como el hecho de que quienes cometen un acto corrupto no reciban su castigo -en los contados casos en los que la ley lo prevé-, sino de una manera institucional: el grupo, la corporación, están organizados en su defensa; quien denuncia a un compañero es visto y tratado como traidor y por todos los medios -rara vez legítimos o legales-, se bloquea cualquier acción en contra de uno de sus miembros.

Hay dos factores, también constantes, que favorecen todo esto. Uno el hecho de que tales organismos casi siempre están organizados de una manera rígidamente jerárquica, circunstancia que permite definir la lealtad como la admisión incondicional de la autoridad del superior y hace de la institución un grupo cerrado.

El otro es todavía más grave, ya que consiste en que poco a poco, con paciencia admirable, la corporación va logrando -siempre en loor a sus funciones-, que el orden jurídico se pliegue a sus deseos y necesidades y termine consagrando como atribuciones normales y necesarias las que favorecen la corrupción.

El resultado final es una corrupción de naturaleza estructural amparada y protegida por la ley.

Un ejemplo: el MP

peso, de tal manera que más de 20 mil millones de dólares salieron del país en un lapso de aproximadamente 18 meses. La magnitud de la fuga de capital fue tal, que absorbió tanto como 54% del incremento en la deuda externa total del país (neto de las reservas internacionales) en 1981 y 1982 (véase cuadro 3), generando tensiones políticas crecientes entre el gobierno de López Portillo y los grandes grupos financieros del sector privado mexicano.

Como puede verse en el cuadro 5 —que muestra los flujos de fondos entre los sectores público, privado y externo— lo que estaba ocurriendo era el inicio de una substancial modificación en la composición de la cartera de activos financieros del sector privado. Como lo muestra el cuadro, en años normales (1979 y 1980) el déficit financiero (nominal) del sector público tenía como contraparte un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos (aproximadamente igual a la mitad del déficit del sector público), y un superávit financiero (nominal) del sector privado (correspondiente en magnitud al resto del déficit del sector público). El superávit financiero del sector externo solía financiar el endeudamiento externo del sector público y el endeudamiento externo neto positivo del sector privado. En 1981 la expansión del déficit financiero del sector público se vio acompañada de un déficit en cuenta corriente incrementado, y de un aumento muy substancial en el superávit financiero del sector privado. Pero ahora la adquisición neta de activos externos por parte del sector privado pasó de negativa a un monto fuertemente positivo. El superávit financiero del sector externo financió, así, sólo una fracción del endeudamiento externo del sector público; el resto estaba financiado por el sector privado interno *con la intermediación de los bancos extranjeros* que estaban prestando al gobierno mexicano los fondos obtenidos mediante la adquisición de los depósitos en el exterior de residentes mexicanos.

La creciente propensión del sector privado a adquirir activos financieros en el exterior no ha sido frenada por los amplios ajustes cambiarios de 1982 y 1983. De hecho, la proporción del superávit financiero privado invertida en el exterior ha incluso aumentado desde la recesión de 1983 en adelante, aunque los grandes ajustes en el tipo de cambio real han reducido substancialmente el valor en dólares de los ahorros financieros que se han invertido fuera del país. Además, es importante destacar que el monto y la composición de los déficit y superávit financieros resultarían más dramáticos una vez corregidos por la inflación ya que, de 1983 en adelante, el cambio en el valor real de las tenencias privadas de deuda pública mexicana ha sido en realidad negativo, de tal manera que la totalidad de los ahorros financieros netos reales del sector privado se ha invertido en el exterior. En la actualidad, éstos están financiando el déficit en cuenta corriente del resto del mundo (en relación a México) así como, mediante la intermediación de los bancos extranjeros, el endeudamiento externo (nominal) del sector público mexicano. Así, este endeudamiento es una consecuencia de la necesidad de saldar las cuentas externas ante la alteración profunda ocurrida en la composición por activos de los ahorros financieros netos del sector privado.

Los acontecimientos de 1982

A comienzos de 1982 el precio internacional del petróleo continuaba cayendo, la fuga de capital estaba en su punto máximo, y casi la mitad de la deuda externa del país debía ser pagada o refinanciada en los siguientes doce meses. Aunque a mediados de 1981 se habían restablecido controles directos a la importación y se había optado por una reducción de 4% en el presupuesto de 1981, era inevitable ahora un cambio más radical de políticas económicas. Varias alternativas de política económica se discutían en los equipos económicos del gobierno, incluyendo la adopción de controles de cambio y la nacionalización de la banca privada.

En febrero, la opción elegida por el gobierno fue un paquete de contracción fiscal y devaluación del tipo de cambio, manteniendo la libre convertibilidad del peso. Las medidas de política fiscal incluían una reducción de la inversión pública real (−13.7% para el conjunto del año; véase cuadro 1), aumento en el precio de los energéticos producidos por el sector público, y reducciones a los subsidios para alimentos básicos. El Banco de México, por otra parte, anunció el abandono de su intervención en el mercado cambiario —lo que llevó a una devaluación del peso en 80% durante el mes de febrero— y reafirmó el objetivo de preservar la libre convertibilidad de la moneda. En abril, esta confirmación fue acompañada de un pronunciamiento público (por parte del director del banco central) contra la adopción de un sistema de control de cambios en México. La considerable devaluación del

Lo que sucede con el Ministerio Público es particularmente claro, sólo que es necesaria una breve historia.

En 1894 fue promulgado el primer Código de Procedimientos Penales en nuestra República. Copia del Código de Enjuiciamiento Penal en vigor en España desde 1882 -que a su vez copiaba al napoleónico del 1812-, estableció una siniestra institución, la del juez de instrucción, que tenía a su cargo la persecución de los delincuentes.

Los jueces de instrucción estaban encargados de la "etapa preliminar" al juicio y a este fin reunían y evaluaban las pruebas de la culpabilidad de un sospechoso; giraban las orden de aprehensión o de cateo necesarias y cuando había un detenido dictaban el auto de formal prisión. Para realizar estas tareas tenían bajo su mando a un cuerpo de policía -y de ahí que todavía se lo conozca como "policía judicial"-, y a un agente del ministerio público que actuaba en representación del Estado y hacía las veces de fiscal.

Los jueces de instrucción no dictaban la sentencia final -responsabilidad del llamado "juez de la causa", ante el que se realizaba el juicio-, pero eran auténticos inquisidores ya que actuaban a la vez como inquisidores y jueces y la regla era que la sentencia coincidiera con la acusación que presentaba (de 1905 a 1909 así ocurrió en la ciudad de México en el 97.5% de los casos penales que llegaron a sentencia). Ayudaba a su carácter inquisitorial el hecho de que el detenido no tenía ninguna garantía en esa parte del proceso, a tal grado que no podía nombrar a un abogado defensor sino hasta que era remitido al juez de la causa y se iniciaba el juicio.

Los abusos, desmanes y corrupciones de los jueces de instrucción eran tan frecuentes y conocidos que al preparar el proyecto para la Constitución de 1917, Venustiano Carranza propuso que se acabara con los jueces de instrucción y los de la causa conocieran el proceso desde su inicio. El ministerio público quedó encargado de la persecución de los delitos y la búsqueda y acopio de las pruebas. Con las tareas heredó también a la policía judicial, que al decir del artículo 21 constitucional ha de estar bajo su autoridad y mando inmediatos.

Todo esto ocurrió muy a medias, entre otras razones porque al entrar en vigor la Constitución de 1917 no se derogó el Código de Procedimientos de 1894 y a falta de otras disposiciones, el ministerio público se fue acomodando en los zapatos vacíos del juez de instrucción y, con ello, no sólo heredó sus funciones sino también sus corrupciones. El Código de Procedimientos Penales de 1934 fue tardío: en vez de corregir el hecho le dio el apoyo de la ley.

El resultado es que el MP y la policía judicial -muy a menudo actuando por su cuenta- son los dueños únicos y absolutos de la etapa preliminar al juicio, lo que hoy se llama "averiguación previa" y que es en todo similar a la vieja fase de instrucción, adolece de los mismos vicios y da origen a las mismas corrupciones.

La averiguación previa ha terminado por convertirse en la etapa más importante del proceso, ya que es en ella donde se decide en definitiva la culpabilidad o inocencia del acusado. Y esto a tal grado que el actual procurador capitalino, Samuel del Villar, se muestra complacido de lograr que en el 99% de los casos presentados haya logrado una sentencia condenatoria.

El monopolio de la averiguación previa -que no ha de confundirse con el monopolio en el ejercicio de la acción penal-, es la etapa en la que florece la corrupción. La abrumadora mayoría de las quejas que se presentan en contra del MP se refieren a su actuación durante esta etapa preliminar.

De nada sirve poner sanciones más severas o incrementar la vigilancia interna: es necesario cambiar todo el procedimiento, acabar con el monopolio de la averiguación, abrirlo a la vigilancia ciudadana y reforzar las garantías constitucionales debilitadas cada vez más en esa etapa del procedimiento.

la evolución de la economía internacional juega su papel de reforzar la vulnerabilidad y la inestabilidad. De 1979 en adelante, la economía mexicana estuvo sujeta a dos sucesivos *shocks* externos (véase cuadro 4). El primero fue la duplicación del precio internacional del petróleo y el aumento de las tasas de interés externas en 1979-1980, cuyo efecto fue en promedio favorable a corto plazo. Ya que no sólo los ingresos por exportación de petróleo eran ahora el doble de lo originalmente proyectado,[7] sino que, por esta misma razón, el aumento en las tasas de interés (que eran aún bajas en términos reales) fue acompañado de un acceso casi ilimitado a préstamos del exterior.

La bonanza petrolera convirtió a México en un cliente privilegiado de los bancos internacionales y los préstamos externos fueron concedidos en montos y condiciones más favorables que para el resto de los países en desarrollo. Así, de 1978 a 1981, mientras los préstamos de la banca internacional al conjunto de los países en desarrollo aumentaron en 76%, el incremento fue de 146% para México, que ya era un deudor importante en 1978.[8]

Vista en perspectiva, la naturaleza de este primer *shock* externo fue dramáticamente mal interpretado por el gobierno mexicano (así como por muchos otros agentes económicos). Se consideró que un precio real del petróleo, alto y creciente, sería un rasgo permanente de la economía internacional, mientras que el aumento de las tasas de interés fue interpretado como un fenómeno temporal. Estos puntos de vista reforzaron, en consecuencia, las políticas que fomentaron la liberalización de importaciones, la revaluación real del tipo de cambio y la expansión fiscal, aunque no sin que fueran debatidas, especialmente en lo relativo a la liberalización de importaciones y la conveniencia del ingreso de México al GATT. Paradójicamente, sin embargo, la decisión final del gobierno en 1980 de no ingresar al GATT fue acompañada de un relajamiento acentuado de los controles de importación.

1981: precios del petróleo en descenso, expansión fiscal y fuga de capitales

La perspectiva optimista sobre el futuro de la economía mexicana continuó prevaleciendo durante la primera mitad de 1981, aun después de que la recesión de la economía norteamericana había empezado a debilitar el mercado internacional de petróleo —en consonancia con el diagnóstico original, la reducción del precio del petróleo a principios de 1981 fue considerada temporal— y de que las tasas externas de interés continuaban en aumento: la tasa prima de interés en EU alcanzaba su punto máximo de 19% para el conjunto de 1981 (véase cuadro 4). En consecuencia, la expansión fiscal fue reforzada en 1981 estimulada también por el acceso continuo al financiamiento externo así como por la fase particular del ciclo político por la que pasaba el país. En efecto, nos encontrábamos ahora en el quinto año de la administración sexenal cuando —igual que había sucedido en 1963, 1969 y particularmente en 1975— la ejecución de los planes gubernamentales se acelera, el control sobre el gasto público se relaja, y el país entra en un momento político centrado en la designación del futuro candidato del PRI a las elecciones presidenciales que debían tener lugar un año después. El déficit público corregido por la inflación[9] (9-10% del PIB) y la sobrevaluación del tipo de cambio real (alrededor de 30% en relación al promedio histórico para fines del año) alcanzan, entonces, sus máximos históricos en 1981.

Las previsiones optimistas del gobierno eran compartidas por los bancos internacionales que aceleraron sus préstamos durante 1981[10] en respuesta a la demanda incrementada de préstamos externos por parte del gobierno mexicano que resultaba, en parte, del continuo aumento de las tasas de interés y de sus efectos sobre el déficit en cuenta corriente de México.[11] Pero las expectativas del gobierno no eran compartidas por todo mundo: después de haberse endeudado fuertemente en el exterior durante 1979 y 1980, el sector privado mexicano inició en la primera mitad de 1981 una oleada especulativa sin precedente contra el

[7] Barker, T. y Brailovsky, V. (1983) estimaron que el aumento del precio del petróleo agregó 7 mil millones de dólares a las exportaciones originalmente proyectadas para 1981 por el Plan Nacional de Desarrollo Industrial. Estos 7 mil millones representaron 31% del total de las exportaciones de bienes en 1981.

[8] Véase sobre este tema, Frieden, J. (1984).

[9] El déficit del sector público corregido por la inflación es el cambio en el valor real de los pasivos del gobierno, y consiste en un indicador de la postura fiscal más apropiado que la medida convencional del déficit fiscal que hace referencia a los requerimientos financieros del sector público.

[10] Aun cuando ocurrió una reducción creciente de la estructura de vencimientos de los nuevos préstamos.

[11] Barker, T. y Brailovsky, V. (1983) compararon el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos originalmente proyectado, con los resultados del periodo 1979-1982, y atribuyeron el 40% de la diferencia a los pagos de intereses resultantes de factores *puramente financieros* tales como tasas de interés externas más altas, la fuga de capitales y la interacción entre estos dos factores.

Al igual que en los demás casos, la única manera eficaz de combatir la corrupción es realizando reformas estructurales y legales que cambien las funciones, redirijan las lealtades y abran el procedimiento al escrutinio y al juicio de la sociedad civil.

En cualquier caso la economía adoptó progresivamente el siguiente patrón de comercio exterior: las exportaciones involucraron crecientemente a un solo bien, el petróleo, que habría de volverse muy vulnerable a los cambios en los mercados internacionales, mientras que las importaciones involucraron bienes de capital e intermedios cuyo requerimiento total tiende a crecer, a medida que la producción interna aumenta, independientemente de la composición de la demanda final. El crecimiento económico se volvía así cada vez más dependiente de la exportación de una sola mercancía y —dada la naturaleza de esta especialización— crecientemente vulnerable a las restricciones de demanda externa que, en contraste con las restricciones del mercado interno, son removidas sólo con dificultad por la política económica. La restricción de balanza de pagos estaba destinada a reaparecer con fuerza renovada.

La creciente fragilidad financiera

El auge de las exportaciones petroleras —que aumentaron de 0.6 miles de millones de dólares en 1976 a 14 mil millones en 1981— fue, así, incapaz de impedir un progresivo desequilibrio en las cuentas comercial y corriente de la balanza de pagos (véase cuadro 3). La cuenta corriente, cuyo déficit aumenta entre 1978 y 1981 de 2.7 a 12.5 miles de millones de dólares, se explica crecientemente por los pagos de intereses sobre la deuda externa acumulada. Así, como puede verse en el cuadro 3, el ingreso pagado al exterior representa 64% del total del déficit en la cuenta corriente en el periodo 1978-1981, comparado con 42% en el periodo anterior (1972-1977).

Estos crecientes desequilibrios de pagos son financiados con endeudamiento externo, principalmente público, cuyo monto acumulado aumentó de 29 mil millones de dólares en 1977 a 75 mil millones en 1981. Por otra parte, la estructura de la deuda se vuelve crecientemente vulnerable hacia el final del periodo y los préstamos a corto plazo llegan a representar más de la mitad del endeudamiento neto externo en 1981. La relación entre pagos de

cluye estimaciones econométricas de funciones de importación y el análisis desagregado del crecimiento de las importaciones controladas y no controladas— favorece, desde nuestro punto de vista, la tesis de que las políticas de liberalización jugaron un papel importante en la explosión de las importaciones, en particular cuando se toma en cuenta el hecho de que el establecimiento de controles directos a la importación a mediados de 1981 frenó en forma radical el crecimiento de las importaciones.

interés y exportaciones totales aumenta de 27% en 1977-1978, a 37% en 1981-1982. Sin embargo, es importante destacar que este aumento se explica en su totalidad por tasas de interés crecientes, ya que la relación deuda/exportaciones muestra una reducción moderada de 3.1 a 2.8 en el mismo periodo.

La fragilidad financiera que se gestó durante el periodo afectó también a las empresas privadas. El auge de la demanda interna y de la inversión estimuló un rápido crecimiento del endeudamiento privado, y la relación deuda/capital de las grandes empresas privadas aumentó de 0.9 en 1978 a 1.2 en 1981. De mayor importancia, sin embargo, es el cambio en la composición de la deuda que muestra un notable aumento de la participación de la deuda denominada en dólares en el total de la deuda de las grandes empresas, de 30% en 1978 a 63% en 1981.[5] Esta explosión de la deuda externa a largo plazo de las grandes empresas en 1978-1980 puede explicarse por previsiones cambiarias optimistas en el marco de una política monetaria que siguió, durante el periodo, la regla de fijar las tasas de interés internas igual a las tasas externas más la devaluación "esperada" del peso, indicada por la brecha entre los tipos de cambio *spot* y futuro en el mercado a futuros de Chicago.[6] Como sin embargo las minidevaluaciones que en la práctica llevó a cabo el banco central no fueron consecuentes con la devaluación (esperada) implícita en su política de tasas de interés —esta última muy superior a las primeras—, las tasas de interés internas se mantienen durante varios años muy por encima de las tasas de interés "ex-post" en el exterior (ambas expresadas en la misma moneda).

2. La situación internacional y las respuestas de política económica

El primer shock *externo: 1979-1980*

Es con este telón de fondo de creciente fragilidad financiera y dependencia de los ingresos petroleros —que alcanzaron a representar 72% de las exportaciones de bienes en 1981— con el que

[5] Véase sobre este tema López, J. (1985) y la Encuesta sobre actividad empresarial de la Oficina de Asesores del Presidente (1981), basada en una muestra de 2 200 empresas.

[6] Véase sobre este tema: Banco de México, *Informe Anual*, 1979, 1980, 1981, y Vázquez, A. (1981).

Propuesta M4.1 "Creación de la carrera policial para la policía preventiva para favorecer la transparencia y erradicar la corrupción en los cuerpos policiacos"

1. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.

La corrupción y la actuación negligente, que es también una forma de corrupción, caracterizan a las policías preventivas. La falta de regulación adecuada, la ausencia de una auténtica carrera policial, la insuficiencia de los sueldos y prestaciones y la carencia de recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (armamento, parque vehicular, combustible), son factores que inciden desfavorablemente en el desempeño de los cuerpos policiacos.

Lo anterior condiciona la percepción negativa que la sociedad tiene de las policías y del sistema de seguridad pública en general. El ciudadano común desconfía de la policía y del sistema de justicia estatal y trata de solucionar sus problemas sin intervención de la autoridad.

La creación de una carrera policial es una *conditio sine qua non* para enfrentar esta problemática. Llama la atención que siendo un tema incluido en distintas campañas políticas no se hayan llevado a cabo acciones concretas en este sentido.

2. SUGERENCIA PARA RESOLVER EL PROBLEMA IDENTIFICADO.

Profesionalizar los cuerpos policiacos, propiciando la implantación de una cultura policial centrada en el respeto a la persona y sus derechos y en la convicción entre los agentes de que desempeñan un servicio público y que, por lo tanto, se deben al servicio de la población.

Para lograr la profesionalización de la policía necesariamente se requiere:

a) Diseñar una auténtica carrera judicial que implique: una formación básica adecuada, la capacitación permanente de los agentes, la transparencia y claridad en los mecanismos de ascenso y promoción y el predominio de la competencia sobre la antigüedad en las promociones, entre otros.

b) Disponibilidad de recursos suficientes para que los agentes reciban sueldos adecuados y cuenten con instalaciones apropiadas para la capacitación. Sólo cuando se ofrezcan mejores condiciones laborales (sueldos, prestaciones y disposición de los medios necesarios para desarrollar las funciones requeridas), el ingreso a la carrera policial será atractivo para un mayor número de personas, lo que permitirá seleccionar aspirantes más aptos. La carrera policial debe representar una opción de vida digna con reconocimiento social.

c) La erradicación de la extorsión dentro de las corporaciones es imprescindible para que pueda instaurarse una cultura de lealtad hacia la institución y no hacia el superior inmediato. El margen de discrecionalidad de los mandos no debe servir para amparar abusos contra los subordinados.

d) Se deben establecer controles eficaces al interior de las corporaciones policiacas: registro computarizado de los agentes en los que conste su historial profesional; un sistema eficiente y objetivo de evaluación del desempeño del personal; deben atacarse las causas de ausentismo y

Como puede verse en el cuadro, la recesión de 1976-1977 fue moderada y tuvo una vida corta. El descubrimiento y la explotación masiva de las reservas petroleras del país relajó las restricciones de balanza de pagos sobre el proceso de crecimiento económico, y dio inicio a un periodo de rápida expansión económica, de 1978 a 1981, a tasas muy por encima de la norma histórica. Bajo el liderazgo de la producción y de las exportaciones de petróleo (crecimiento anual de 19.4 y 52.7% respectivamente), el producto interno bruto se expande a una tasa anual de entre 8 y 9%, y el ingreso nacional real, bajo el cambio favorable en los términos de intercambio dado por el aumento del precio del petróleo en 1979-1980, alcanza tasas aún mayores de crecimiento (9 a 10%).

Esta rápida expansión presentó, sin embargo, una creciente vulnerabilidad real y financiera que habría de jugar más adelante un papel importante en el estallido y la profundización de la crisis de 1982. Esta creciente vulnerabilidad presenta dos aspectos principales: el patrón de crecimiento y comercio exterior y la creciente fragilidad financiera.

La estructura del crecimiento y del comercio exterior

A pesar de los ambiciosos planes industriales y de desarrollo del gobierno de López Portillo de 1977 en adelante,[1] el auge petrolero estuvo muy lejos de crear las condiciones necesarias para que el auge temporal de las exportaciones petroleras cediera su lugar a un desarrollo industrial y agrícola sostenido.[2] Aunque la inversión durante el periodo fue muy dinámica, su estructura sectorial, como se muestra en el cuadro 2, estuvo fuertemente sesgada en favor de la industria petrolera y de los sectores comercial y de servicios. Con la excepción de un cambio moderado en favor de la agricultura, que tuvo altos rendimientos en términos de crecimiento del producto agrícola (véase cuadro 1), la inversión pública registró una fuerte reorientación hacia la industria petrolera que absorbió cerca de la mitad de los gastos de inversión de

[1] Véase Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982; Plan Global de Desarrollo 1980-1982; Sistema Alimentario Mexicano.

[2] La expansión petrolera fue planeada desde un inicio como temporal. Después de un periodo de crecimiento acelerado de la producción y de las exportaciones de petróleo, estas últimas debían estabilizarse hacia 1981-1982 en una "plataforma" de 1.5 millones de barriles diarios, mientras que la producción crecería, a partir de entonces, sólo en la medida necesaria para satisfacer el consumo interno.

las empresas públicas (comparado con un tercio en el periodo 1970-1977). Por otra parte, la estructura de la inversión privada presentó una modificación notable y radical en favor de los servicios y el comercio, y en contra de la industria manufacturera: la participación de esta última se reduce de la mitad en 1970-1977 a un tercio en 1978-1980. No resulta sorprendente entonces, que por primera vez en un periodo de auge el crecimiento de la industria manufacturera pase a estar por debajo de la tasa global de crecimiento, reduciéndose de 10% en 1979 a 7% en 1980 y 1981.[3]

Este retraso relativo de sectores estratégicos de la economía no petrolera está relacionado (¿como causa o como efecto?) con el notable deterioro del comercio exterior no petrolero: desde mediados de 1979 las exportaciones no petroleras empiezan a caer mientras que las importaciones de bienes crecen, de mediados de 1978 a mediados de 1981, a una tasa anual sin precedente de más de 30%, alcanzando durante el periodo un aumento absoluto en dólares corrientes mayor que el aumento en los ingresos por exportación de petróleo. Este explosivo crecimiento de las importaciones y el relativo retraso de la industria manufacturera fueron, a su vez, el resultado de tres fenómenos posiblemente interrelacionados entre sí: las políticas de liberalización de importaciones iniciadas durante el programa de estabilización de 1976 a 1978; la progresiva revaluación del tipo de cambio real de 1978 a 1981 (véase cuadro 1), y el insuficiente crecimiento de la capacidad productiva en la industria no petrolera (relativamente a la rápida expansión de la demanda interna) asociado a la estructura de la inversión privada durante el periodo. El peso relativo de cada uno de estos tres factores fue en esos años un tema muy controvertido, en particular en relación al papel de la liberalización de importaciones.[4]

[3] El crecimiento manufacturero en 1980 y 1981, en relación a la norma histórica, fue, en efecto, relativamente bajo comparado con el crecimiento de la demanda interna durante el periodo (10, 11%). En los años sesenta, el sector manufacturero creció a una tasa anual de 9.3% con un crecimiento del PIB de 7.2%, y de la demanda interna de 7.5%.

[4] Véase los ensayos sobre México en Barker, T. y Brailovsky, V. (1983), y además Eatwell, J., Singh, A. y Schatan, C. (1981). La liberalización de importaciones incluyó el abandono progresivo de los permisos de importación y su sustitución por aranceles —de tal manera que las importaciones no controladas llegan a representar 40% del total de importaciones en el primer semestre de 1981—, así como un relajamiento general del control en el otorgamiento de permisos de importación, cuyo impacto en términos cuantitativos es más difícil de evaluar. El balance de la evidencia —que in-

deserción; la imposición de sanciones debe estar regulada por mecanismos claros y transparentes (objetivos en la medida de lo posible), para evitar abusos, amenazas y extorsiones por parte de los superiores.

3. COSTOS Y BENEFICIOS DE LA PROPUESTA.

Una propuesta para transformar a la policía preventiva sólo producirá efectos a mediano plazo. La formación básica de los policías preventivos debe tener una duración mínima de dos años.

Es imprescindible realizar estudios profesionales a fin de determinar las necesidades presupuestales para la profesionalización efectiva de la policía.

El gobernante que impulse la transformación policiaca debe ser conciente que no podrá cosechar los frutos de sus acciones durante el periodo de su gestión.

4. IMPLICACIONES PARA EL SISTEMA EN SU CONJUNTO.

Una policía preventiva eficiente y respetuosa de los derechos de los gobernados evitará un mayor número de delitos y fortalecerá la seguridad pública. Asimismo, generará confianza en la sociedad hacia el sistema jurídico y hacia los gobernantes.

5. OTRAS ACCIONES CON LAS QUE PUEDE RELACIONARSE

Profesionalización de otros cuerpos de seguridad (policía bancaria, de caminos) y de los demás agentes estatales relacionados con la seguridad pública y, en especial, con la investigación y persecución de los delitos (policías judiciales, agentes del Ministerio Público).

La elaboración de los trabajos y la realización del Seminario fueron financiadas por la Fundación Friederich Ebert, y apoyadas en su fase final por la Dirección General de Apoyo al Personal Académico y la Facultad de Economía de la UNAM. *El Centro de Investigaciones Cultural y Científica A. C., que publica la revista* Nexos, *también nos apoyó para concluir el proyecto. A todas estas instituciones, nuestro reconocimiento.*

Rolando Cordera Campos Carlos Tello Macías
México, D. F. Ciudad Universitaria, agosto de 1987.

8

LA ECONOMÍA Y LA POLÍTICA MACROECONÓMICA DURANTE EL AUGE PETROLERO: 1978-1982

JAIME ROS

El auge petrolero mexicano se inició con una recuperación económica que parecía poder prolongarse durante varios lustros; desembocó, sin embargo, en la crisis económica más severa registrada en varias décadas. El presente ensayo relata el desempeño de la economía mexicana y presenta algunas reflexiones sobre el papel jugado por la política económica y por la evolución de las circunstancias internacionales durante esa fase de la historia económica de México. La primera sección trata sobre las principales características del auge petrolero y, en particular, la creciente vulnerabilidad de la estructura económica y financiera que se gestó durante el periodo. La segunda sección analiza el papel amplificador del ciclo interno que cumplieron las condiciones internacionales y la política macroeconómica, y presenta algunas especulaciones sobre las opciones de política económica en el periodo previo al estallido de la crisis de 1982. Por último, se resumen algunas de las principales conclusiones del ensayo y se presentan algunas reflexiones sobre el legado del auge petrolero y su significado en el presente y el futuro del desarrollo económico del país.

1. LA GESTACIÓN DE LA DEPENDENCIA PETROLERA Y DE LA FRAGILIDAD FINANCIERA (1978-1981)

El cuadro 1 muestra el desempeño de la economía mexicana durante el auge petrolero de 1978 a 1981 y durante la crisis de deuda de 1982 en adelante. También incluye, con propósitos comparativos, el periodo de crecimiento sostenido pero crecientemente inestable (1963-1975), y la recesión de 1976-1977 ocurrida durante la aplicación del programa de estabilización acordado con el FMI durante ese periodo.

Propuesta M2.1 "Introducir la figura del juez de ejecución de la pena en el sistema penitenciario"

1. Identificación del problema

Corrupción en la administración penitenciaria con motivo de los denominados "beneficios de ley".

Las autoridades administrativas tienen la facultad legal para reducir o no las penas de prisión, con lo que concentran un enorme poder sin transparencia ni controles en su ejercicio. Se trata de la institucionalización de un espacio para la corrupción con cifras de muchos ceros que afecta directamente a de miles de personas, deslegitima a la autoridad estatal y anula la división de poderes.

En el ámbito federal el Director General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación determina la duración real de las penas impuestas por todos los jueces de distrito en la República Mexicana, ya que puede reducir cada una de ellas hasta en un 60%. Esto significa que un solo funcionario administrativo tiene más poder que el conjunto de los órganos judiciales federales que administran justicia penal.

Según un estudio publicado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la discrecionalidad con que se administran estas bonificaciones a las penas judicialmente impuestas constituye la principal fuente de disturbios en las cárceles mexicanas[1].

2. Sugerencia para resolver el problema identificado

Se requiere adoptar las siguientes medidas que se implican entre sí:

a) Separar las funciones administrativas de las materialmente jurisdiccionales en la aplicación de las sanciones panales, mediante la creación de jueces de ejecución de la pena que resolverían las controversias entre las autoridades administrativas responsables de la aplicación de las penas y los internos. De esta forma se cumpliría cabalmente con lo dispuesto con el artículo 21 constitucional en el sentido de que la imposición de la pena es propia y exclusiva de la autoridad judicial (si la imposición de la pena es propia de la autoridad judicial, su des-imposición –o cualquier medida que afecte la naturaleza y duración de la pena– también compete a la autoridad judicial).

b) Reformar el artículo 18 constitucional a fin de establecer que las penas impuestas por la autoridad judicial deberán ser proporcionales a la gravedad del delito, ciertas en cuanto a su contenido y respetuosas de la dignidad humana. De esta forma se superará el concepto de readaptación social (o sus similares de regeneración, rehabilitación, reinserción, repersonalización) para, en su lugar, considerar a las diversas sanciones penales de acuerdo con su verdadera naturaleza, es decir, como la privación o restricción coactiva de bienes jurídicos impuesta a individuos responsables de sus actos, y no a enfermos que requieran de un tratamiento. Esto no significa renunciar a la tradición del pensamiento humanitario en materia penitenciaria, ni eliminar las oportunidades educativas, y laborales de los presos, sino el establecimiento de un régimen constitucional de garantías en la ejecución de la pena. El paternalismo sin controles legales degenera en formas de autoritarismo y corrupción.

[1] "Violencia en los centros de reclusión de la República Mexicana. Reporte de investigación", Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1996. 26 p.

selectivo, fundándose en rigurosos estudios del comercio internacional, los cuales tendrían que tomar en consideración las necesidades de importación del país, así como las oportunidades de exportación que se presenten.

Si bien es cierto que las alternativas anteriores sugieren una decidida intervención del Estado en la economía, de ninguna manera apuntan a la continua creación de empresas paraestatales sin correspondencia con las necesidades reales de desarrollo del país. Si antaño se crearon y fomentaron empresas públicas como simple respuesta a problemas coyunturales, esa práctica debe quedar cancelada. De la misma manera, si en el pasado se adquirieron empresas privadas en precarias condiciones financieras y operativas como una medida para salvar el empleo o criterios similares, esta práctica también debe terminar. Además, deben desaparecer todas las empresas paraestatales que por sus deficiencias administrativas y errores en sus políticas de inversión tengan escasas posibilidades de sobrevivir, porque en esas condiciones se convierten en una carga para la sociedad.

En suma, el Estado debe terminar con la práctica de crear empresas que no correspondan a las necesidades reales de desarrollo del país, así como absorber empresas privadas en precarias condiciones financieras y operativas. Es precisamente este tipo de paternalismo y "seguro de la ineficiencia" el que en gran medida ha propiciado que las empresas mexicanas sean ineficientes y carezcan de competitividad en los mercados mundiales.

Las opciones anteriores no obedecen a la ortodoxia económica ni a criterios ideológicos, o populistas como se acostumbra calificar hoy a estos planteamientos, sino que son congruentes con la auténtica modernización que tanto necesita México. El propugnar por una decidida intervención del Estado en la economía, aprovechando la empresa pública, se sustenta en los siguientes criterios:

1] El proyecto nacional plasmado en la Constitución de 1917 tiene como supuestos fundamentales: un Estado social de derecho, una economía mixta y la rectoría del Estado. El régimen político mexicano funciona entonces con la rectoría política y económica del Estado, porque sólo a éste se le considera el legítimo representante de todos los sectores de la sociedad y puede orientar sus esfuerzos a la realización del proyecto nacional. La economía mixta con rectoría del Estado es el camino que ha diseñado la sociedad mexicana para impulsar el desarrollo con independencia y con posibilidades de distribuir sus frutos en forma cada vez más equitativa.

2] El papel del Estado y de la empresa pública está claramente fundamentado en la Carta Magna y el sistema jurídico mexicano. Estos fundamentos tienen una profunda raíz histórica y establecen los compromisos del Estado con la sociedad y de ésta con el Estado. En este contexto, la empresa pública constituye la base material con

que cuenta el Estado mexicano para la regulación e impulso de la actividad económica y social de todos sus sectores.

3] Las evaluaciones del desempeño del sector paraestatal han permitido detectar los errores del pasado, por lo que dicho sector se ha depurado y se han puesto las bases para asegurar, como se dice en el lenguaje oficial, su eficacia y eficiencia, a la vez que su creación y operación, mediante lineamientos y criterios de acuerdo con los planes nacionales de desarrollo, y

4] Nuestro país no ha podido superar las imperfecciones de sus mercados, sino por el contrario, éstas se han profundizado como consecuencia de la imposición del modelo de desarrollo "modernizador", por lo que no se puede dejar al libre juego de las fuerzas del mercado los mecanismos para resolver los problemas del desarrollo económico.

Con lo anterior no se está proponiendo una intervención indiscriminada del Estado en la economía, como ha quedado de manifiesto, sino que éste debe de contar con la concurrencia de la iniciativa privada y el sector social para hacer frente a la grave crisis y fomentar el desarrollo. Lo que se propone más bien es que la actividad de los particulares no sea el eje sobre el cual se finque el tan ansiado crecimiento, como lo sustenta el proyecto neoliberal impulsado por los regímenes de Miguel de la Madrid y Salinas de Gortari, con la privatización de la economía y en particular de las empresas paraestatales y con la apertura indiscriminada al mercado mundial.

Respecto a la venta de empresas paraestatales, ésta se ha convertido en un grave error, debido a que en la actual época de globalización de la economía es indispensable la presencia de la empresa pública para defender los intereses de la nación frente a las compañías trasnacionales, además de que la privatización es una política peligrosa por sus principios concentradores y desnacionalizadores. Por lo tanto, el Estado mexicano no puede dejar a la buena voluntad de la iniciativa privada la conducción del desarrollo del país, debido a que la evidencia empírica ha demostrado que ésta adolece de tremendas insuficiencias y arrastra muy graves vicios. Dejar en manos de la iniciativa privada la conducción del desarrollo económico del país como se ha hecho en los últimos años, ha sido un grave retroceso histórico.

c) Eliminar los estudios de personalidad que se aplican a internos y procesados en México a fin de que su situación jurídica dependa exclusivamente de su conducta en reclusión. Esta medida es congruente con el principio de "derecho penal de acto" adoptado explícitamente por nuestra legislación federal y permitiría atender la recomendación que formuló la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a nuestro país para

> Que elimine el sistema de estudios tendientes a determinar el índice de peligrosidad de un individuo y los llamados "estudios de personalidad", por ser contrarios a la Convención Americana[2].

d) Promover las reformas legales conducentes para suprimir la posibilidad de reducir sustancialmente las penas de prisión impuestas, de manera que sólo se permita una reducción mínima (en el orden del 10 al 15% de su duración) como consecuencia de la observancia del reglamento de la prisión y no como premio por su real o supuesta corrección o enmienda interior del penado. (¡Al César lo que es del César ...). Los hechos relativos al comportamiento de los internos podrán ser objeto de verificación o de refutación ante la autoridad jurisdiccional penitenciaria.

e) Realizar las adecuaciones necesarias a las penalidades previstas por la legislación penal para que la seguridad jurídica que se obtenga con las medidas propuestas no redunde en un incremento generalizado en la duración promedio las penas reales que se cumplen en la actualidad.

3. Costos y beneficios de la propuesta

El establecimiento de una jurisdicción especializada en materia penitenciaria implica la creación de nuevos juzgados de distrito en la materia en las grandes ciudades y la asignación de esta competencia a los jueces de distrito que actualmente conocen de diversas materias en algunas ciudades. No obstante ello, el número de jueces que se requerirán para esta tarea sería muy reducido si su cuenta con procedimientos administrativos complementarios, como la expedición de constancias de "tiempo compurgado", que reducirían sensiblemente el litigio penitenciario.

En contrapartida, existirían ahorros significativos en tanto que los actuales consejos técnicos dejarán de distraer su tiempo y su esfuerzo en la elaboración de los estudios de personalidad y se aplicarán organizar los servicios de los centros, con el objeto de recuperar su gobernabilidad y facilitar el cumplimiento de las normas constitucionales.

Por otra parte, al contar con cárceles más ordenadas y darle seguridad jurídica a los presos, se reducirán los espacios para la corrupción, al tiempo que también disminuirá el difícilmente estimable costo de los disturbios penitenciarios.

Estas medidas significan un fortalecimiento del Poder Judicial de la Federación al rescatar sus atribuciones constitucionales y evitar que las autoridades administrativas invaliden sus determinaciones al abrogarse la facultad de juzgar nuevamente a las personas confiadas a su custodia.

[2]Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México, Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, Washington, D.C., 1998, párrafo núm. 715.

La estrategia del grupo dominante ha tenido un amplio éxito en fincar el crecimiento económico en el sector privado, en abrir la economía al exterior, en destruir las bases del empleo y la producción y abatir el precio de la fuerza de trabajo, pero muestra una incapacidad intrínseca para reencauzar la economía del país.

El gobierno salinista fracasó en los objetivos retóricos de su plan de desarrollo, no en los objetivos que consciente y abiertamente persiguió en la realidad: la concentración de la riqueza y el ingreso, la reducción de la producción y las fuentes de empleo, la descapitalización, debilitamiento y pérdida de la competitividad internacional de la gran mayoría de las empresas y de la economía del país en general, para facilitar los ajustes de la economía estadounidense en sus intentos por recuperar su competitividad frente a otras economías altamente desarrolladas.

En el fondo es evidente que este régimen no puede ofrecer una perspectiva económica distinta a la del abatimiento acelerado de los niveles de vida, la continuación del debilitamiento del aparato productivo, el incremento de la desocupación y el estrechamiento del mercado interno. De ahí la importancia de definir estrategias de desarrollo que superen las limitaciones de este proyecto neoliberal mediante el impulso de un modelo alternativo de desarrollo que tenga mayor validez, permanencia y equidad social, en oposición a las políticas impulsadas por el grupo en el poder.

El modelo alternativo debe establecer una nueva estrategia de desarrollo que se base en la ampliación y fortalecimiento del mercado interno, la distribución equitativa de la riqueza y el ingreso y el fomento al empleo; que promueva la articulación, integración y desarrollo de los sectores productivos y modifique los desequilibrios sectoriales y regionales.

El impulso de un modelo alternativo no implica retroceso ni desdén por la llamada modernización. Tampoco significa que se deban desaprovechar las oportunidades de exportación a los mercados internacionales, sino que debe establecerse una nueva política de exportación basada en los excedentes de la producción y los requerimientos indispensables de importación de acuerdo con nuevos criterios de progreso tecnológico y productividad nacional.

Una estrategia de este tipo obliga igualmente a redefinir con precisión el papel del Estado. Es obvio que no conviene reeditar un expansionismo estatal desordenado e indiscriminado. Sin embargo, la responsabilidad del Estado sería fundamental. La experiencia de otros países (Corea entre ellos) ha mostrado que la participación estatal en el proceso de reestructuración ha sido de primer orden, no sólo en la dirección del proceso global sino también en el apoyo a la investigación científica y tecnológica y en la promoción de proyectos de inversión en áreas estratégicas. De ahí que la condición *sine qua non* para un modelo alternativo es sin duda el fortalecimiento del

Estado para que conduzca la economía nacional e intervenga en los sectores fundamentales, básicos, de la producción, el comercio y los servicios.

Respecto al papel que debieran desempeñar las empresas paraestatales, éste se establecería mediante políticas que determinen su fomento y operaciones, las cuales se sustentarían en dos líneas de acción: una, fortalecer las empresas que incidan directamente en la solución de los problemas estructurales nacionales y, dos, fortalecer aquellas empresas que propicien la integración de la planta productiva y el desarrollo de una tecnología propia.

Paralelamente a estas acciones es preciso también crear nuevas empresas paraestatales conforme a los lineamientos sugeridos anteriormente, es decir, contrario a las tendencias no planeadas del pasado, para la producción de bienes básicos. El objetivo de su creación debiera ser promover el desarrollo del campo y disminuir las desigualdades sociales y regionales, para lo cual la creación de estas empresas podría concebirse a partir de planes nacionales de desarrollo agroindustrial, y éstas operarían en forma descentralizada.

Para dar respuesta a los problemas sociales es necesario también crear empresas constructoras que respondan a las necesidades de vivienda de la población. Sus operaciones deberán estar integradas en forma vertical y horizontal, abarcando tanto la producción de insumos (cemento y materiales siderúrgicos, entre otros) como la construcción de la vivienda. Tomando en consideración la envergadura de las inversiones requeridas, la creación de dichas empresas sería en forma gradual, de acuerdo con metas concretas señaladas en los planes nacionales de desarrollo.

En esa misma vertiente, también es necesario fomentar la creación de entidades paraestatales que coadyuven a integrar la planta productiva, así como a eliminar su excesiva dependencia de la tecnología extranjera. Si se toma en consideración que alrededor del 70% de las importaciones nacionales son de bienes intermedios y posiblemente un porcentaje similar o mayor (en la actualidad) de bienes de capital, es imperativo fomentar empresas paraestatales dedicadas a producir bienes básicos en estas ramas.

Con ello, no sólo se ahorrarían grandes sumas de divisas, sino que el mayor beneficio para el país radicaría en integrar y modernizar la planta productiva, a la vez que alcanzar un mayor grado de autonomía y control de la misma.

Bajo esas condiciones, este tipo de empresas podrían producir no sólo para satisfacer el mercado nacional sino que generarían excedentes para la exportación. Por lo tanto, no se trata de la simple creación de empresas paraestatales que sustituyan importaciones de bienes intermedios y de capital, sino de empresas que produzcan dichos bienes en forma competitiva, para los mercados nacional e internacional. El fomento de estas empresas debería ser altamente

Propuesta M1,6/1 "Reformas legislativas en materia de cohecho"

1. Problemática.

El cohecho es un delito previsto y sancionado por el Código Penal Federal y en los ordenamientos penales de las entidades federativas. Las sanciones correspondientes a este ilícito normalmente consisten en la privación de libertad, decomiso y multa, aplicables tanto al servidor público como al particular que ofrece una dádiva indebida o accede a la petición del servidor público.

Sin embargo, la imposición de la sanción de reparación del daño resulta cuestionable, puesto que tradicionalmente se ha considerado que el ofendido por el delito de cohecho es el Estado y, en consecuencia, los daños ocasionados quedan cubiertos con las sanciones de decomiso y multa.

No obstante, en muchos casos el cohecho a un servidor público ocasiona daños y perjuicios a los particulares. Se pueden citar como ejemplo las adquisiciones y obras del Estado, en las cuales uno de los concursantes soborna al servidor público encargado de asignar el contrato respectivo. En este supuesto, con motivo del acto ilícito realizado por el servidor público y uno de los concursantes, resultan perjudicados los competidores de este último.

Al respecto, el artículo 32, fracción VI del Código Penal Federal, establece que el Estado es solidariamente responsable de reparar el daño por los delitos dolosos de sus servidores públicos realizados con motivo del ejercicio de sus funciones, y subsidiariamente cuando aquéllos fueren culposos.

No obstante lo anterior, el marco jurídico vigente no especifica con claridad la manera en que los particulares podrían hacer efectiva una indemnización por los daños y perjuicios causados por la actuación ilícita, tanto del servidor público como del particular que haya obtenido el beneficio indebido.

En el ámbito civil, los artículos 1927 y 1928 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, otorgan acciones de reparación de daños y perjuicios exigibles al Estado, cuando éstos hayan sido causados por sus servidores públicos.

2. Propuesta de Solución.

Se sugiere realizar un análisis detallado de la legislación vigente, a fin de otorgar a los particulares que resulten afectados por el cohecho de servidores públicos, una acción efectiva de reparación de los daños y perjuicios ocasionados, la cual debe ser exigible tanto al servidor público y al Estado en forma solidaria, como al particular que hubiere cohechado al servidor público.

Las características específicas del procedimiento de reparación de daños y perjuicios deben quedar claramente definidas en la ley. Algunas de ellas podrían ser:

- Los supuestos de procedencia de la acción de reparación en contra del servidor público, del Estado y del particular que hubiere cohechado al servidor público.
- Las reglas para la cuantificación de los daños y perjuicios causados.
- Los efectos de la resolución judicial respecto de actos jurídicos ya consumados. En principio, la acción de reparación implica la restitución de las cosas al estado que guardaban antes de la comisión del acto ilícito y, de no ser posible, una indemnización.
- Las normas jurídicas aplicables a la responsabilidad solidaria, que permitan al Estado repetir en contra del servidor público y del particular que hubiere cohechado al servidor público.

analizado en otra parte de este trabajo—, con lo que se trataron de poner las bases para eliminar empresas no estratégicas ni prioritarias y para mejorar el desempeño de aquéllas que sí lo eran.

Sin embargo, la política de racionalización y reestructuración de ese sector se desvió de sus objetivos originales para desembocar en el proceso de privatización, proceso que no debiera identificarse con dicha política, ya que mientras es necesario que ésta se amplíe y redefina para lograr la eficiencia del sector paraestatal, la privatización ha significado una regresión histórica que hace pocos años hubiera parecido impensable o inconstitucional.

Los resultados del proceso de privatización han sido evidentemente negativos por el hecho de que el ritmo de crecimiento de la economía es poco satisfactorio, debido a que el PIB apenas creció en 2.4% en promedio anual de 1991 a 1993; el PIB per cápita descenderá entre 1990 y 1994 en 12.4% (ello si en 1994 se crece al 3%); el poder adquisitivo se habrá reducido 55% en esos cinco años; los salarios representaron el 25% del PIB en 1993, en tanto que las ganancias rebasaron el 55%.[29] Además, "tomado como año base el inicio de los pactos (1987) y haciendo el análisis hasta finales de 1994, la pérdida acumulada del salario se elevará a 32.08 por ciento".[30]

El crecimiento económico que tanto enfatizan las cifras oficiales reflejan un panorama diferente. Todo es promisorio, luminoso —y es muy posible que así sea—, pero sólo para un centenar de grandes empresarios, algunos miles de especuladores y quizá otros miles de beneficiarios directos. Pero en sentido real y estricto, ¿quién puede ufanarse porque una minoría privilegiada obtenga utilidades de jeque petrolero en los años del *boom* del oro negro?

En contraste, ¿qué ha sucedido con los casi 42 millones de mexicanos catalogados por Pronasol como pobres?[31] Para este gran sector de la población el costo ha sido muy alto, ya que el desempleo se ha incrementado en forma alarmante y los salarios se encuentran a niveles inferiores a los de 1960.

En efecto, todos los estudios, tanto de la CTM como del Centro Patronal, de la Canacintra y de la Concamin coinciden en señalar que el salario mínimo que se pagaba en México en 1934 tenía mayor poder adquisitivo que el que se paga actualmente.

Este deterioro del salario se ha reflejado en la incapacidad de la población para adquirir los mínimos de subsistencia como son alimentación, vivienda, vestido, etc., lo que ha propiciado deficiencias físicas y mentales, escaso aprovechamiento en la educación, el adiestramiento y la capacitación, fallas o defectos en la energía vital que conducen a bajos rendimientos laborales, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, envejecimiento prematuro y ausencia constante en los centros de trabajo.

Por otra parte, es importante destacar que también la capacidad de crecimiento del país ha disminuido debido al oneroso servicio de la deuda externa cuyos pagos para el periodo de 1982 a 1988 sobrepasaron los 87 000 millones de dólares y sólo en los dos primeros años de la administración salinista (1989 y 1990) se pagaron por este concepto 25 735.3 millones de dólares,[32] aun con la renegociación de la deuda de ese gobierno.

Si bien es cierto que con la renegociación mencionada se logró una reducción considerable del servicio de la deuda externa, ese logro (de "logro histórico" se le manejó en los medios oficiales) no merecía echar las campanas a vuelo ni cantar el *Himno Nacional*, como se hizo en aquella ocasión, puesto que dicha deuda, a pesar de su renegociación, continúa siendo una sangría para la economía del país.

Para corroborar lo anterior basta señalar que de acuerdo con informes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), al término del primer semestre de 1993 el monto de la deuda externa total de México ascendió a 121 000 millones de dólares y confirmó que este monto constituye el saldo nominal más elevado en la historia económica del país. De este total —señala la SHCP—, la deuda externa del sector público es de 78 900 millones de dólares y el pago por concepto del servicio de esta deuda ascendió a 6 466.2 millones de dólares en el semestre mencionado,[33] lo que quiere decir que durante 1993 se pagaron más de 12 000 millones de dólares por tal concepto. Por lo tanto, el problema de la deuda externa no está resuelto ni puede convertirse en un asunto olvidado.

Por ello, como primera condición para enfrentar los problemas económicos e impulsar el desarrollo es imperativo que se reaborde la cuestión de la deuda externa en términos globales y políticos, para lo cual el gobierno mexicano debería fortalecer sus lazos con otros países deudores de América Latina con el fin de forjar estrategias y alternativas comunes. No obstante, debe quedar claro que una solución al problema de la deuda externa no resolverá por arte de magia los problemas estructurales de México, pero permitirá liberar los recursos suficientes para reanudar el crecimiento económico sobre bases más firmes.

29 Véase *La Jornada*, 8 de febrero de 1994.

30 Gerardo González Chávez, "PECE: ¿y la recuperación salarial, cuándo?", en *Momento Económico*, núm. 71, enero-febrero de 1994.

31 Véase, del Consejo Consultivo del Pronasol, "El combate a la pobreza", en *El Nacional*, febrero de 1991.

32 Véase "Informe sobre la evolución de la economía y la deuda pública", enviado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al Congreso de la Unión, en *El Mercado de Valores*, núm. 5, marzo de 1991.

33 Véase Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "informe sobre la situación económica, las finanzas y la deuda pública, en el segundo trimestre de 1993", en *El Mercado de Valores*, núm. 16, año LIII, octubre de 1993.

- La definición de la naturaleza jurídica de la acción, toda vez que puede ser autónoma o dependiente de lo que se resuelva en el procedimiento penal.

3. Conclusión.

En la medida en que los particulares puedan hacer exigible al Estado la reparación de los daños y perjuicios causados por el cohecho de servidores públicos, el propio Estado será afectado en sus ingresos y por lo tanto, se verá obligado a tomar medidas preventivas eficaces.

Asimismo, la posibilidad de exigir indemnización al particular que hubiere cohechado a un servidor público, genera un importante riesgo de carácter económico, que a su vez inhibe la comisión de este delito.

Recuérdese las profundas alteraciones que produjo el funcionamiento autónomo del mercado autorregulado a finales del siglo XIX que generaron tantas contradicciones sociales que dieron origen al capitalismo salvaje, por lo que hicieron indispensable el surgimiento del Estado asistencial o Estado de bienestar para corregir dichos antagonismos insostenibles. Por ello, a partir del triunfo de la Revolución de 1910 y hasta finales de la década de los setenta se intentó sustituir la lógica de la supremacía del mercado por otra más sensible y humana, de justicia y participación social.

Sin embargo, desde principios de la década de los ochenta, como consecuencia de la crisis económica que invadió al país, la estrategia de desarrollo empezó a cambiar. Tocó a Miguel de la Madrid instrumentar tal estrategia y al presidente Salinas de Gortari el conducirla a sus últimas consecuencias; se abandonan los principios populares de la Revolución y se trata de enmendar el camino mediante los planes de estabilización económica, cuya base es la compresión de los salarios y el despido masivo de trabajadores, principalmente en la burocracia, puesto que en la industria el despido se había producido automáticamente al quebrar las empresas como resultado de la crisis.

Para sostener su nuevo proyecto, dichos gobiernos han culpado al populismo de ser el causante de los problemas económicos y sociales que padecía el país, pero sin admitir que se trató de un populismo mal orientado y saboteado precisamente desde el poder.

De tal forma que al gran proyecto nacional-revolucionario de hecho se le ha abandonado y se le ha sustituido por el neoliberalismo, el que asegura, desde la perspectiva empresarial, que la incorporación del empleo productivo, la elevación de los niveles de productividad y el pago del salario justo son más eficaces para subsanar los graves problemas económicos y sociales de México.

Conforme a la teoría del neoliberalismo económico, se trata nuevamente de volver a la idea del mercado autorregulado, al *laissez-faire, laissez-passer*, en el que la base fundamental en torno a la cual ha de girar la vida del país es la mercancía y el cálculo utilitarista, abandonando de esta manera la idea del hombre —que se convierte en una mercancía más— y de todo valor moral. Por lo que el Estado ya no es un rector entre las clases sino un árbitro, un ente protector del funcionamiento de un sistema así concebido. De ahí se han de propiciar las condiciones de existencia de cada sector social.

Este modelo de desarrollo "modernizador" que gradualmente se ha impuesto al país ha comprobado una vez más sus enormes limitaciones y las contradicciones sociales que ha producido. Por ello, ahora se requiere la búsqueda e implementación de una nueva estrategia para lograr la participación de toda la sociedad en todos los órdenes, para resolver las agudas contradicciones económicas y sociales que ha generado.

En este sentido, es fundamental sustituir dentro del contexto de la "modernidad" la idea de crear un Estado mínimo o ultramínimo que propicie la adopción indiscriminada de la política del *laissez-faire*, para introducir la concepción estratégica de un nuevo Estado que propicie la convivencia social, sin el cual no podrá construirse un orden civilizado superior, un nuevo Estado para la convivencia social que no se limite a ejercer lalabor meramente policiaca sino sobre todo que haga posible la participación democrática de la sociedad en los procesos económicos, políticos y sociales. En suma, un Estado al servicio del hombre y no el hombre al servicio del mercado.

Desde mi particular punto de vista, muy pocos —excepto aquellos privatistas a ultranza que únicamente utilizan argumentos ideológicos totalmente superados— negarían que aun una revisión somera de la realidad mexicana lleva a la conclusión de la indispensable intervención del Estado, tendiente a cubrir o solventar gravísimas insuficiencias que el sector privado no ha podido resolver, o a intervenir en campos que el moderno desarrollo económico exige y que por falta de capital, de tecnología y, sobre todo, de un espíritu de desarrollo no dirigido exclusivamente por el lucro, el sector privado no podría atender quizás jamás.

Incluso se ha observado que los principales países que impulsaron el modelo neoliberal del "Estado mínimo" en los años ochenta, como fueron los gobiernos de Ronald Reagan en Estados Unidos y de Margaret Thatcher en Gran Bretaña, a principios de los noventa son corregidos drásticamente por los respectivos gobiernos de William Clinton y de John Major para fortalecer de nuevo al Estado benefactor y resolver las grandes contradicciones que produjo la aplicación irrestricta de las leyes del mercado en esos países.

Esta neointervención plantea ajustar el rumbo del mercado autorregulado a través de una acción más activa del Estado en la gestación de las macropolíticas de crecimiento, aunque desde luego no supone suprimir las leyes del mercado.

Alternativas a la estrategia neoliberal

Como consecuencia de la crisis económica de principios de la década de los ochenta, los países subdesarrollados, entre los que México ocupó un lugar muy destacado, emprendieron complejos procesos de estabilización económica, además de la reestructuración y racionalización del sector público. En este contexto, el gobierno mexicano adoptó severas políticas de estabilización y promovió un nuevo modelo de desarrollo, como ya se ha mencionado.

Las empresas paraestatales desempeñaron un papel muy importante en la promoción de dicho modelo, de ahí que la administración de Miguel de la Madrid haya emprendido una rigurosa política de racionalización y reestructuración del sector paraestatal —aspecto

Propuesta M1,6/2 "Responsabilidad penal de las personas morales"

1. Problemática.

Tradicionalmente se ha considerado que las personas morales no son responsables penalmente, dado que están imposibilitadas para cometer delitos por tratarse de una ficción jurídica. Sin embargo, el artículo 11 del Código Penal Federal establece que cuando algún miembro o representante de una persona jurídica, con excepción de las instituciones del Estado, cometa un delito con los medios que para tal objeto las mismas entidades le proporcionen, la autoridad judicial podrá, en los casos especificados por la ley, decretar la suspensión de la agrupación o su disolución.

En muchas ocasiones los directores, gerentes, administradores y socios, así como los órganos de administración de las personas morales, no sólo tienen conocimiento de la actuación ilícita de sus empleados con motivo de las labores que desempeñan, sino que incluso los instruyen expresamente para cohechar servidores públicos o realizar cualquier otro delito con el propósito de que la entidad obtenga una ventaja o beneficio indebidos.

En este supuesto, el único responsable por la comisión del delito es el empleado que lo haya realizado materialmente y no la persona moral, respecto de la cual no es posible aplicar la disolución o suspensión, dado que dicha medida de seguridad no está expresamente prevista para los casos de cohecho u otros delitos.[3]

Por lo anterior, resulta conveniente y en ocasiones atractivo para la persona moral, a través de sus órganos de dirección y administración, instruir a sus empleados para cohechar a servidores públicos y obtener así una ventaja o beneficio indebidos.

2. Propuesta de solución.

Se propone reformar la legislación penal con objeto de establecer la responsabilidad penal de las personas morales, en los casos en que sus empleados cometan delitos utilizando los medios que las propias entidades les otorgan, de manera que aparezcan cometidos a nombre o bajo el amparo de la representación social o en beneficio de ella.

Cabe señalar que existe una fuerte tendencia internacional para establecer la responsabilidad penal de personas morales, particularmente en los casos de corrupción.[4]

Evidentemente no se podrá imponer una sanción privativa de libertad a la persona moral, sino que deberá ser de naturaleza pecuniaria, incluyendo la responsabilidad solidaria de reparar los daños y perjuicios causados.

3. Conclusión.

La responsabilidad penal de las personas morales, por los actos de corrupción de sus empleados en contra de servidores públicos y la consecuente sanción económica, ayudará a que las empresas generen lineamientos y políticas de supervisión y control de las acciones de sus socios, gerentes, directores y administradores.

---

[3]La medida de disolución o suspensión de personas morales sólo está prevista expresamente para el delito de cohecho a servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales (artículo 222 bis del CPF, adicionado por Decreto publicado el 17.05.99.

[4]Convención de OCDE para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales, de la cual México es parte (D.O.F. 27.09.99), así como las Convenciones del Consejo de Europa en materia penal y civil contra la Corrupción.

la represión al ejercicio de los derechos constitucionales, incluyendo los básicos —los humanos— y desde luego los electorales. Entre estos últimos, el fraude, cada vez más refinado, por subrepticio, continúa siendo la regla y no la excepción en la vida electoral.

En contraposición a lo que se ha entendido por modernización económica, ésta puede definirse como un proceso mediante el cual la organización de la esfera económica de un determinado sistema se hace más racional y eficiente no sólo para crecer, sino fundamentalmente para desarrollarse.

Cabe hacer notar que la racionalidad se mide sobre la base de la correspondencia de los medios usados respecto de los fines que se pretenden alcanzar. La eficiencia, a su vez, se mide según el producto nacional bruto, el rédito per cápita y el índice de crecimiento de la producción per cápita.

Esto último —el índice de crecimiento de la producción per cápita— es de suma importancia, ya que permite observar el proceso mismo de desarrollo y crecimiento de una economía, conceptos que al parecer el presidente Salinas y sus economistas suelen confundir, lo cual pudiera explicar su notoria proclividad a privilegiar las estadísticas para describir la realidad social y política de México y comprenderla desde una perspectiva catastral.

El crecimiento económico (permítaseme retomar los conceptos más elementales de los primeros cursos introductorios a la economía) significa un aumento de las actividades económicas del país. Las variables principales que se pueden medir son las relativas al crecimiento de la producción, del empleo, de las inversiones y de las exportaciones.

Si bien es cierto que las cifras estadísticas indican que ha habido un crecimiento de la economía, ésta no ha resuelto los problemas de empleo. De 1989 a 1993 el PIB creció sólo 3% en promedio anual, cuando un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo y un cálculo de la Wharton indican que la economía mexicana debe crecer a tasas de 6.7% anual para crear el millón de nuevos empleos que requiere anualmente el país. En esos cinco años, según datos de la Wharton, solamente se crearon 100 000 nuevos empleos, frente a una demanda de 5 millones de nuevas plazas. De ahí que deba reconocerse que el país salió del estancamiento, pero la capacidad de crecimiento de la economía no alcanzó para satisfacer la demanda de empleo.

Lo cierto es que el desempleo en México está creciendo en forma alarmante, por la simple razón de que si el producto interno bruto sólo aumentó en alrededor del 1% durante 1993 y cientos de micro y medianas empresas se vieron forzadas a cerrar, obviamente miles de mexicanos quedaron sin empleo. Bastaría corroborar el hecho mismo de que el comercio ambulante y el exceso de limpiavidrios, tragafuegos, payasos de esquina y otros más han aumentado hasta convertirse en panorama cotidiano.

Respecto a las inversiones, éstas han experimentado un avance considerable, sobre todo la inversión extranjera, la que en promedio creció en 29% anual de 1991 a 1993, pero en ella domina la especulación, de manera que gira en espacios de alta liquidez y rendimiento, sin involucrarse notoriamente en la esfera productiva y actividades generadoras de empleo y divisas.

En cuanto a las exportaciones, no hay duda que éstas se incrementaron, sobre todo las no petroleras. No obstante, la balanza comercial no pudo revertirse y su déficit sigue incrementándose.

En esa misma vertiente, el desarrollo de una economía puede definirse como un proceso mediante el cual un país accede de un estadio de atraso económico a uno desarrollado, haciendo la salvedad de que el desarrollo se da no sólo cuantitativamente sino también cualitativamente. Es decir, cuando se logran mejores niveles de vida para la población, lo cual no ha sucedido en nuestro país.

En suma, puede afirmarse que aunque el PIB creció, este crecimiento ha sido muy inferior al programado por la administración salinista; que el desempleo aumentó y los salarios reales se desplomaron, pero, eso sí, la inflación llegó a un dígito, lo que quiere decir que una peculiaridad de la economía mexicana es su crecimiento a costa de su desarrollo.

Tal parece que los gobiernos de Miguel de la Madrid y Salinas de Gortari han accedido a las "recomendaciones" del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, en el sentido de privatizar las empresas públicas y de "modernizar" la economía del país, además de complacer las demandas de los representantes del sector privado mexicano (actualmente los hijos predilectos del régimen), ya que unos y otros ofrecen argumentos tendientes a demostrar que el déficit fiscal del sector público, el estancamiento de la economía, la inflación y el deterioro del nivel de vida, en fin, la crisis económica, obedece a una sola causa: la obesidad del Estado, es decir, su creciente participación en la economía. La falacia no puede ser mayor, pues la economía no se desenvuelve conforme a los esquemas ideales del equilibrio y de la autorregulación. En la economía de mercado predomina el espíritu de lucro, la anarquía, los altibajos de la coyuntura, las combinaciones monopólicas que estrangulan a la libre concurrencia y dejan en el desamparo al público consumidor, todo lo cual se opone al equilibrio autorregulador e impide alcanzar niveles óptimos de producción y consumo.

Es necesario recordar que el mercado por sí mismo no tiene ética ni corazón, ni se preocupa por lo humano o social. Su objetivo es la rápida y creciente acumulación de riqueza a expensas de cualquier cosa. Por consiguiente, es una ley que en la medida en que funciona en forma autónoma, sin sólidos contrapesos planificadores, puede introducir en la comunidad mexicana una relación social de convivencia salvaje.

Propuesta M3,1 "Designación de Procuradores, creación de la Procuraduría Cívica y formalización del Juicio de Residencia"

1. Que el poder legislativo designe a los Procuradores, para que exista una independencia real del Poder Ejecutivo, los cuales tendrán que rendir cuentas al primero. Deslindar a la Policía Judicial del ejercicio de las acciones del Ministerio Público, creando un órgano especializado de investigación.

2. Crear la Procuraduría Cívica, que sería el organismo ciudadanizado encargado de vigilar las acciones de todas las dependencias gubernamentales, con un especial énfasis en las instancias de procuración y administración de justicia.

3. Formalizar el juicio de residencia, o sea, que nadie deje su puesto sin que le hayan aprobado sus acciones y cuentas por un órgano independiente que los juzgue y califique, como la Procuraduría Cívica.

a producir azúcar y sus derivados (como son mieles, alcohol y bagazo); Vitro se adjudicó ocho empresas productoras de línea blanca y electrodomésticos; la firma estadounidense Eagle Cement Corporation compró las cuatro empresas cementeras que pertenecían al Estado; Jorge Larrea adquirió tres empresas mineras, con las cuales posee el control total del mercado del cobre; la Embotelladora Metropolitana (Pepsicola) se apoderó de la industria refresquera Garci-Crespo y tres ingenios azucareros, para consolidar la posición de privilegio que ya tenía.

Asimismo, Carlos Slim y su Grupo adquirieron cinco empresas: Minera Lampazos, Química Fluor, Real de Ángeles, Planta Lázaro Cárdenas y Teléfonos de México, por las cuales pagó 5 billones 287 716 millones de pesos; el Grupo de los Hermanos Brener, por su parte, se adjudicó siete empresas: Mexicana de Aviación, Detratónic, Turborreactores, Pesquera Sinaloa, Pesquera Matancitas, Pesquera Pacífico y Pesquera Topolobampo, por las cuales invirtió 478 237 millones de pesos.[28]

Es importante destacar que por la privatización de las empresas paraestatales la Secretaría de Hacienda ingresó en sus arcas, de enero de 1983 a abril de 1991, alrededor de 12 billones de pesos. De esta suma, 10 052 251.7 billones corresponden a la venta de sólo 138 grandes empresas, realizada en poco más de dos años por la administración salinista.

El proceso privatizador de empresas paraestatales tenía como objetivo inicial generar una economía más "competitiva" y "democratizar" el capital. Sin embargo, ha ocurrido lo contrario, ya que se ha propiciado una desmedida concentración de la riqueza y del poder en un puñado de empresarios y especuladores y en renglones clave, básicos de los servicios y de la producción: servicios financieros, bancarios y de seguros, transporte y telecomunicaciones, entre los primeros; minería, materiales para construcción (cemento, ladrillos), producción de alimentos enlatados, aluminio, cobre, acero, motores y 54 ramas más, entre los de la segunda.

Por lo que se refiere a los trabajadores, éstos han sido la parte más afectada por la venta y liquidación de empresas públicas, ya que una empresa que se liquida o cierra es una fuente de trabajo que desaparece, lo que resulta sumamente grave ante la falta de empleos en el país. La desincorporación de empresas paraestatales, las restricciones y recortes presupuestales, la reorganización interna de las empresas públicas, sus programas de productividad y sus acciones de modernización y reconversión, así como las limitaciones financieras del sector público y central han significado más de 800 000 trabajadores desplazados de sus fuentes de trabajo en el gobierno federal en los últimos cinco años.

28 Véase *Excélsior*, Sección Financiera, columna "Portafolios", 24 de abril de 1991.

Asimismo, la política de desincorporación ha significado graves violaciones a la Ley Federal del Trabajo y a los contratos colectivos, al no respetar los derechos fundamentales de los trabajadores, como el de huelga, y al dejar de pagar prestaciones legales o sólo cubrir parte de ellas. Además de que los trabajadores han sido seriamente lesionados en sus contratos colectivos, en sus derechos sindicales, laborales y jurídicos.

La política de desincorporación, más propiamente dicho de privatización-reprivatización, ha implicado esfuerzos y sacrificios por parte de la sociedad mexicana, además de causar irritación y malestar en la mayoría de los sectores, pero sobre todo en la clase trabajadora, que ha sido la más afectada.

Respecto a los resultados del cambio de modelo económico en nuestro país (segunda cuestión planteada al inicio de este inciso), es importante destacar que el modelo de desarrollo "modernizador" que gradualmente se ha ido imponiendo a México al final del siglo XX para incorporarlo al nuevo orden mundial, basado mayoritariamente en el supuesto poder mágico de la "mano invisible" de las fuerzas del mercado, ha comprobado en menos de una década sus enormes limitaciones y las deformaciones que ha producido.

Contrario a lo que se ha proclamado de la llamada "modernización" de la economía, modernización consistente en cambios estructurales, como son la utilización del esquema de pactos para corregir la inercia de los precios, la apertura de la economía, la modernización del sector financiero incluyendo su privatización, la desincorporación de empresas paraestatales, el saneamiento de las finanzas públicas y la desregulación de la economía, entre otros, preconizados y emprendidos por el presidente Salinas, estos cambios están muy lejos de haber cumplido con el objetivo de generar mayor bienestar para todos y reducir la pobreza.

¿Qué significan, entonces, los cambios estructurales que se han implantado en la economía mexicana? Vistos así, más que una modernización lo que ha habido es una inserción formal de la economía mexicana a la de Estados Unidos, de la cual México ha sido dependiente históricamente.

De esta forma, el concepto de modernización de la economía se convierte en un eufemismo, ya que una economía es moderna en función de su correlatividad con su alcance social y, desde luego, su correlatividad con lo político.

En lo social, la modernización de la economía tiene un impacto negativo, emblematizado por el desempleo, el subempleo, la caída de la capacidad de compra del ingreso, la pérdida del poder adquisitivo del peso, etc. En lo político, tal modernización de la economía se expresa en consecuencias también negativas, a través de una intensificación de

Propuesta M3,5 "Introducir aumentos e incentivos en la estructura de ingresos de los funcionarios del sistema de justicia (MP y jueces)"

I. Ministerios Públicos

Uno de los fenómenos que más resaltan en los procesos de procuración y administración de la justicia en México es la extremadamente baja tasa de condena por delitos cometidos. Se estima que de cada 100 delitos que se cometen en el país, únicamente tres terminan en una condena judicial. Gran parte de este problema se deriva de la deficiente actuación de los ministerios públicos que no tienen la capacidad requerida para "armar" bien los casos antes de presentarlos ante los representantes del Poder Judicial y también de los altos índices de corrupción que imperan entre los ministerios públicos.

Ambos fenómenos, la deficiente educación y la alta corrupción, están íntimamente ligados y se derivan de los bajos niveles de los sueldos establecidos para estos funcionarios.

Como resultado del históricamente bajo nivel de los sueldos asignados a los ministerios públicos, en particular a los locales, estos puestos no son atractivos para los mejores egresados de las licenciaturas de derecho de las diferentes universidades del país, quienes optan por la práctica privada. Esto lleva a que son los Licenciados en Derecho con los menores niveles de preparación quienes, al no poder insertarse en la práctica privada de su profesión, optan por ingresar al servicio de ministerios públicos. Destaca que en otros países ser fiscal, sobre todo en el campo de derecho penal, se visualiza como una etapa adicional en el proceso de preparación para posteriormente dedicarse a la práctica privada.

De ahí, que para atraer mejores egresados de las licenciaturas de derecho al ejercicio de ministerio público, se requiere un aumento significativo de su sueldo. Además, es necesario establecer "recompensas o bonos por desempeño" en función de la tasa de condena y la velocidad de la misma. Asimismo, se requiere establecer un mecanismo de control sobre su ingreso, de manera similar al descrito anteriormente para la burocracia y en caso de encontrarse con ingresos no explicables, ser penalizado con pena corporal.

II. Poder Judicial

Para que una economía funciones eficientemente se requiere que exista un poder judicial eficiente, independiente e imparcial que proteja los derechos privados de propiedad y que garantice el cumplimiento de los contratos entre los particulares y entre éstos y el gobierno. Si el poder judicial no actúa de una manera imparcial, los agentes económicos no tendrán la certeza de que sus derechos de propiedad estarán protegidos ni que habrá la obligación de cumplir con los términos de los contratos, hecho que deriva en mayores costos de transacción en la economía y por lo mismo, en menores niveles de desarrollo económico y de bienestar.

De manera similar a como sucede con los agentes del ministerio público, uno de los elementos que explican por qué existen altos índices de corrupción es el bajo sueldo de los jueces (por ejemplo en Nayarit el sueldo de un juez de primera instancia es de sólo $4,000). Tener un ingreso notoriamente bajo para las responsabilidades sociales que su cargo amerita, obviamente deriva en corrupción. De ahí, que sea necesario un ajuste significativo en los sueldos de los jueces.

Además, es indispensable mecanismos estrictos de control sobre los ingresos de los miembros del poder judicial, tal como se señaló anteriormente.

sión de la producción externa; por el limitado apoyo a los esfuerzos nacionales para mantener nuestra independencia y soberanía productiva. Porque nos convirtamos en una nación atractiva para la inversión externa, que produce para el mercado internacional, pero sin una fuerte y competitiva industria nacional —salvo excepciones, que incluso han sido afectadas, precisamente, por la apertura comercial; con industrias subsumidas al capital de los imperios.

Asimismo, se puede hablar de maquilación, en el sentido del creciente dominio del capital externo en la mayoría de las ramas productivas; por condiciones laborales en las manufacturas similares a las de las maquiladoras; por la pérdida de diversas conquistas sindicales que tiende a igualar a las industrias con las maquiladoras; por la gran rotación de personal en la industria, al igual que en las maquiladoras; por la gran explotación a que está siendo sometida la clase obrera y la imposición de las reglas de producción justo a tiempo, control total de calidad, flexibilidad laboral, círculo de calidad, control estadístico del proceso, utilización creciente de obreros jóvenes, sometidos a extenuantes cargas de trabajo y desechados a los pocos años, etcétera.

Igualmente, la maquilación del país se puede expresar a partir de: *a*) con la desregulación comercial de los países firmantes del TLC el concepto de empresas maquiladoras —aquellas que importan insumos para transformarlos y reexportarlos—, deja de ser una excepción y tiende a generalizarse; *b*) la apertura de diversas empresas nacionales a la inversión externa y la obligación de los capitalistas a asociarse y convertirse en copropoietarios de sus empresas (so pena de perderlas); *c*) el traslado de empresas norteamericanas y canadienses a territorio mexicano, por las ventajas, garantías y facilidades que se les ofrecen, y *d*) la apertura indiscriminada al capital de América del Norte, que posibilitará que diversas actividades pasen a sus manos, como parece sucederá, por ejemplo, con la minería,[65] etcétera.

Y también porque con el TLC se pueden multiplicar los problemas generados por las maquiladoras, como los efectos negativos sobre el medio ambiente, sobre la salud de la población y por la escasa posibilidad de insertar a las empresas nacionales en el suministro de bienes y servicios de las nuevas empresas que se establezcan, lo que conlleva su transformación o su debilitamiento y desaparición.

[65] "Con la entrada del TLC las compañías canadienses podrán adquirir propiedad completa y total dominio sobre empresas mineras mexicanas y se convertirán en fuentes de materiales para compañías matrices en Canadá. *El Financiero*, 27 de mayo de 1993, p. 20.

Es a partir de todas estas consideraciones que aseveramos que la economía nacional se ha convertido en una nación maquiladora, aunque distinta a sus pares de la Cuenca del Pacífico, pues mientras éstas se encaminan a lo que se caracteriza como posmaquila, en México se mantiene profundamente arraigado el sistema de IME tradicional.[66]

Finalmente, no queremos dejar sin expresar algunas interrogantes que nos vienen a la mente: ¿qué implicará para México ser una nación maquiladora integrada a la economía norteamericana en los actuales tiempos de nacionalismo agresivo norteamericano? ¿Se sentirían autorizados para intervenir en el país en el momento que consideren que sus intereses están en peligro? ¿El TLC nos exenta de la agresión norteamericana o acaso nos compromete más?

[66] *Cfr.* Bernardo González-Aréchiga y José Carlos Ramírez, "Perspectivas estructurales...", p. 886; y George Baker, "Costos sociales...", pp. 894-895.

Propuesta M1,1 "Revisión sistemática de los ordenamientos jurídicos"

Uno de los obstáculos más relevantes para combatir la corrupción, radica en la falta de una legislación adecuada. En ocasiones, la legislación vigente no determina los supuestos de las conductas ilícitas que quedan confundidas bajo la denominación genérica de corrupción. En otras ocasiones, no se precisan los procedimientos que deben seguirse para llegar a calificar a una conducta o práctica como correctiva o, cuando se establecen, suele suceder que las normas están redactadas con tal ambigüedad o descuido, que tal calificación es imposible. En otros casos, sucede que el órgano de conocimiento del proceso o determinación de la sanción no se encuentra debidamente previsto o no cuenta con las atribuciones necesarias para actuar. Finalmente, acontece también que las sanciones no se encuentran previstas, o que no guardan ningún tipo de relación con la gravedad de los hechos.

Por todas estas razones, más frecuentes de lo que sería deseable esperar, se hace necesario llevar a cabo una revisión integral de los ordenamientos jurídicos encaminados a combatir las prácticas corruptas.

para comprar materias primas de calidad que les permitan competir, se encuentran en desventaja frente a las maquiladoras, que se caracterizan por su integración con proveedores y clientes en el exterior; algunas materias primas empleadas por la IME tendrán reducciones arancelarias, desde o hacia Estados Unidos, acordadas en el marco del TLC, lo que les permitirá elegir el proveedor regional que les dé las mejores condiciones para competir.

Y es que el TLC no podía hacer modificaciones drásticas, no se podían alterar o modificar de manera tan radical aquellas fracciones del Sistema Arancelario Armonizado que han sido tan significativas en el éxito de la industria maquiladora (consúltese el cuadro 2).

Según información periodística, en las negociaciones para la firma del TLC uno de los aspectos más controvertidos fue el referente a las llamadas reglas de origen, con dedicatoria especial al capital japonés. Dichas reglas implican un porcentaje de componente nacional en los productos que se ensamblen o elaboren en América del Norte, y que muy difícilmente podrán cubrir las maquiladoras japonesas y europeas. Por ejemplo, al sector maquilador nipón le será casi imposible cubrir un porcentaje de integración de 50% debido a la complejidad de los insumos que utiliza en sus plantas, pues la mayoría de aquellos son tecnología de punta que no se producen ni en Estados Unidos, Canadá o México.

Las reglas de origen son salvaguardas contra terceros países, particularmente son un obstáculo para Japón y Europa, que consideran los porcentajes de contenido nacional muy altos. Sin embargo, cada sector al interior de las maquiladoras vivirá de manera distinta el proceso de utilización de insumos nacionales; en el caso de la electrónica, por ejemplo, las empresas que adquieren insumos de origen asiático tendrán que modificar las estrategias en sus redes de abastecimiento.

Si el TLC eliminara los impuestos al valor agregado de los productos ensamblados o manufacturados por las maquiladoras del país alentaría a las corporaciones norteamericanas, asiáticas y europeas a incorporar productores locales en sus redes de abasto y producción. Los porcentajes de integración nacional establecidos por el TLC serán un motor que impulse la subcontratación, pero con mayores niveles de participación nacional.

Un aspecto que no está definido claramente es si las maquiladoras serán consideradas como empresas de inversión extranjera directa,

incluyéndose como parte del aparato industrial, como empresas integrales y no sólo como industrias terminales.

La permanencia de las maquiladoras está asegurada para los próximos años. El TLC no las elimina, si bien las considera. En los años posteriores al 2000 este tipo de industrias, seguramente, sufrirá modificaciones, transformaciones, pero difícilmente desaparecerán. Con el TLC, en todo caso (la industria maquiladora no puede desaparecer de la noche a la mañana) habrá una nueva industria maquiladora de exportación, con reglas nuevas, más liberales, con más y mejores garantías. Un ejemplo de la ampliación de las maquiladoras, es que durante los periodos de negociación del TLC, tres estados del país (Campeche, Chihuahua y Tamaulipas) emprendieron un fuerte esfuerzo financiero y promocional para atraer maquiladoras a esos lugares.

Por lo pronto, las maquiladoras continuarán siendo una poción de inversión redituable, pues las ventajas comparativas que han estado en la base del crecimiento maquilador (bajos salarios, abundante fuerza de trabajo, subsidios y apoyos gubernamentales, facilidades de importación, cercanía con el mercado de consumo, libertad de importación y exportación, etc.) se mantendrán y con ellas el rumbo de la economía mexicana.

Consideraciones finales acerca de la maquilación del país

Queremos terminar este ensayo expresando otras ideas respecto a cómo se puede entender también la maquilación del país. La maquilación no tiene que ver sólo con el mayor crecimiento de estas industrias con respecto a las manufacturas nacionales y a su superioridad en el comercio internacional; o por qué comandan el proceso de acumulación de capital en el país, junto con la industria automotriz. La maquilación tiene que ver, asimismo, con la utilización del país como receptor permanente de los desechos industriales de las empresas que, a partir del TLC, se establezcan en México, ocasionando mayores efectos negativos a la ecología y al medio ambiente nacional; o porque con el TLC la tendencia que seguirá la industria nacional será su desplazamiento por las industrias transnacionales de América del Norte que se instalen en la república, y por la creciente desindustrialización del país; por el desplazamiento de los productores nacionales ante la imposibilidad de competir con el capital externo; por la mayor inva-

ACCIÓN II
MEJORAR EL ACCESO Y LA CALIDAD DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Propuesta M1.2 "Incrementar la información pública y uso de tecnologías de información en la administración pública"

1. Lo público debe ser público. Frecuentemente la corrupción se esconde detrás de falta de información pública suficiente. Sin información oportuna y detallada la vigilancia social, y la del propio sector público, es difícil. A pesar de que existe una ley sobre el derecho a la información y a pesar de los avances habidos desde 1970, la cantidad y detalle de la información disponible son aún muy precarios. Los sistemas de informática del sector público son aún muy precarios, en particular los que operan en línea. Por ejemplo, hoy no existe información pública sobre el número de contribuyentes (personas físicas y morales) que pagan impuestos sobre la renta, menos aún su distribución por tipo de régimen o niveles de contribución; se conoce sólo el monto total de lo recaudado. La falta de información dificulta incluso detectar y sistematizar problemas de corrupción

2. La tecnología actual permite capturar, almacenar y manejar oportunamente grandes volúmenes de información. Los sistemas informáticos de la administración pública pueden mejorarse sustantivamente. Ello permitiría, por una parte, que el estado mejorase su capacidad para hacer cumplir a los ciudadanos con la ley y, por otra, si la información se hiciese pública oportunamente, que la sociedad tuviese mejores herramientas para vigilar la marcha de lo público. Permitiría, además, introducir mecanismos de control hoy impracticables sobre el quehacer de los funcionarios públicos (por ejemplo, identificar con facilidad irregularidades con oficinas o funcionarios específicos).

3. Los costos de mejorar los sistemas de informática del sector público y los canales de distribución de la información hacia la sociedad no son despreciables, aunque en términos relativos serían pequeños. Las inversiones necesarias, además de contribuir significativamente a la transparencia, serían rentables en términos de mejora de la administración pública.

4. La informatización masiva del sector público modernizaría la administración en su conjunto. Permitiría, además, mejorar el conocimiento del estado de cosas de la realidad nacional y, por ende, diseñar e instrumentar mejores políticas públicas. Permitiría integrar información que hoy es prácticamente imposible relacionar entre sí.

5. La mejora en los sistemas de información y los canales de distribución de ésta hacia la sociedad puede relacionarse con prácticamente cualquier otra acción para incrementar la transparencia y combatir la corrupción (ejemplos: Registros públicos de declaración de bienes de funcionarios públicos y su seguimiento a lo largo del tiempo; Reducción de los niveles de discrecionalidad de los funcionarios públicos; Registros obligados y ciegos de las interacciones de los funcionarios con el público).

del TLC; dicha atención se ha intensificado ahora con el inicio de las conversaciones para un acuerdo paralelo ambiental y por la presencia en la frontera de legisladores y autoridades norteamericanas interesadas en el asunto.[62]

México, ¿basurero de las maquiladoras?

Hasta junio de 1992, de las 1502 empresas maquiladoras registradas en el país, sólo 1103 tenían licencia de funcionamiento de la Secretaría de Desarrollo Social; 821 generaban residuos peligroso; 585 habían manifestado a la dependencia "la generación de residuos peligrosos" y sólo 273, es decir, el 33%, había retornado sus materiales tóxicos al país de origen.

La preocupación de ciudadanos, grupos de ecologistas, autoridades y medios de comunicación en la frontera con Estados Unidos es por el manejo y disposición que se hace de los residuos tóxicos peligrosos. Alco Pacífico, por ejemplo, a la hora de ser clausurada dejó más de 50 toneladas de desechos de plomo y se ha desatendido de ellos. La legislación mexicana establece que los residuos peligrosos generados en los procesos de producción de la maquila —en los que se utiliza materia prima extranjera— deben ser retornados a su lugar de origen.

A las maquiladoras, incluso, se les ha culpado tanto por enfermedades humanas, como de padecimientos en los animales.[63]

El TLC y el futuro de las maquiladoras

A raíz de la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC), algunos analistas consideraban que ante la desaparición de las barreras comerciales

[62] Evangelina Hernández. "Desorden ecológico por las maquiladoras fronterizas". *La Jornada*, 14 de junio de 1993, pp. 56 y 12. "La Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA) se comprometió por primera vez en la historia de las relaciones bilaterales a llevar a cabo consultas con el gobierno de México antes de aprobar cualquier proyecto de instalación de cofinamientos de desechos tóxicos o peligrosos en la frontera común[...] los gobiernos de ambos países acordaron la constitución de la primera zona de protección binacional en los estados de Arizona y Sonora, entre la región conocida como Cabeza de Prieta y El Pinacate." *La Jornada*, 23 de junio de 1993, p. 1.

[63] "Los campesinos de la región [Mexicali] no entienden lo ocurrido, pero creen que la diarrea, la histeria y la locura de sus vacas se deben a la emanación de humos y gases y a los materiales que dejó Alco Pacífico". Evangelina Hernández. "Sólo un tercio de las maquiladoras regresó material tóxico a su país". *La Jornada*, 16 de junio de 1993, p. 19.

entre México, Estados Unidos y Canadá la importancia de las maquiladoras podría disminuir, y desvanecerse la necesidad de esa clase de operaciones, después del año 2000.[64] Aunque el gobierno mexicano insistió que no permitiría la abolición de la industria maquiladora como régimen especial para el fomento de las exportaciones, había quien pronosticaba la desaparición total de las maquiladoras y los que estimaban que la industria no sería afectada por el TLC.

Una vez conocidos los términos del TLC, la vida de las maquiladoras está garantizada por lo pronto, para los próximos 7 años, y después de esa fecha operará en el país con nuevas reglas, más abiertas. Por tanto, está asegurada la vida de las maquiladoras en el año 2000 y de acuerdo a los pronósticos la industria continuará creciendo a niveles incluso superiores a como lo ha estado haciendo. Qué mejor prueba de su importancia que el florecimiento alcanzado en los últimos meses, pese al panorama gris al norte del Río Bravo donde los sindicatos norteamericanos mantienen su oposición al TLC en general y a la industria maquiladora en particular.

Al finalizar 1993, en el marco de los acuerdos paralelos del TLC, se firmó un nuevo decreto que modifica las reglas de operación de la industria maquiladora de exportación a partir de enero de 1994. Antes de ello, la IME adquiría materias primas —principalmente de Estados Unidos—, las transformaba en México y las regresaban a su país de origen, pagando únicamente el arancel correspondiente al valor agregado en suelo mexicano. Para evitar que estas empresas compitieran deslealmente contra los productos nacionales, tenían restricciones para colocar su producción en el mercado nacional. Con las nuevas reglas, en 1994 la IME podrá vender en el país hasta el 55% del valor total de sus exportaciones. Dicho porcentaje aumentará 5% anual, hasta alcanzar en el año 2000, 85% del total exportado y en el 2001 la IME podrá vender sin restricción alguna.

Aunque las ventas que realicen las maquiladoras en el mercado nacional pagarán el arancel correspondiente a las materias primas utilizadas en la producción, aun así contarán con ventajas: la capacidad de producción y la tecnología que usan las sitúa a la cabeza de empresas del mismo ramo que tienen su base en México; el gran número de empresas mexicanas obligadas a recurrir a proveedores externos

[64] Véase Banco Interamericano de Desarrollo. "América del norte: las maquiladoras en México en vísperas del TLC." *Comercio Exterior*, febrero de 1993, p. 161; y John Christman. "Larga vida a las maquiladoras". *Expansión*, marzo de 1993, p. 100.

Propuesta M1.3 "Hacer públicos los actos de autoridad administrativa a través del uso de tecnología de la información"

Se somete a consideración una propuesta con cuatro elementos para incrementar la transparencia en la administración pública Federal, Estatal y Municipal.

1. Hacer públicos los actos de autoridad administrativos
2. Utilizar los medios electrónicos e Internet para realizar transacciones con el gobierno.
3. Hacer públicos los resultados de las auditorías.
4. Realizar encuestas y estudios para medir la calidad de los servicios públicos e identificar posibles desviaciones a las normas y criterios con los que se prestan en la práctica. Hacer públicos los resultados de estas encuestas y estudios.

1. Hacer públicos los actos de autoridad administrativos

Esta alternativa está encaminada a dar a conocer los criterios, los análisis de propuestas y los resultados de los actos administrativos de autoridad como son: permisos, autorizaciones, concesiones, licencias, etc. Actualmente existen avances desiguales en el ámbito nacional. Por ejemplo, a nivel federal, los criterios, evaluación de propuestas y los resultados de las licitaciones públicas de adquisiciones y obras ya son del conocimiento público a través del sistema denominado Compranet. Sin embargo, este es un esfuerzo aislado.

Diariamente las distintas secretarías y órganos desconcentrados del gobierno federal realizan actos de autoridad pero éstos no son públicos. Tan sólo por mencionar algunos: las autorizaciones para explotaciones forestales, para el registro de concesión de aguas nacionales; para la constitución de cotos de caza, para la fabricación, el almacenaje y transporte de residuos tóxicos, peligrosos o explosivos, para la realización de actividades económicas determinadas como radio, televisión, telefonía local e inalámbrica; la asignación de concesiones para la administración de puertos o aeropuertos, los criterios para la autorización de inicio y continuación de actividades como la banca, las administradoras de fondos de pensiones, las aseguradoras, las arrendadoras, las cajas de ahorro o las uniones de crédito; o bien, para la realización de juegos y sorteos, etc.

Por su parte, en el ámbito municipal: los registros públicos, civil y mercantil, los criterios para el cobro del predial, las licencias de construcción, uso de suelo, etc.

2. Utilizar los medios electrónicos e Internet para realizar transacciones con el gobierno.

Un esfuerzo que incrementaría sustancialmente la transparencia y el ahorro de recursos a la sociedad es el de invertir en plataformas informáticas modernas a efecto de permitir que los particulares y las empresas puedan realizar trámites gubernamentales (autorizaciones y avisos) a través de los medios electrónicos e Internet. Actualmente es posible hacer ya algunos trámites por Internet (envío de declaraciones patrimoniales o pago de impuestos), y al parecer, otros se sumarán pronto a esta incipiente lista, como el envío de ofertas en licitaciones públicas vía Compranet. Sin embargo, los esfuerzos a nivel federal, estatal y municipal son aislados y escasos, y habría que dar un decidido impulso a este tipo de esfuerzos en el ámbito nacional.

3. Hacer públicos los resultados de las auditorías.

Un área que ayudaría a incrementar de manera importante la confianza en el gobierno y la transparencia en la gestión gubernamental consistiría en hacer públicos los resultados de las auditorías, incluyendo los comentarios de las áreas y/o personas auditadas. En la actualidad esta actividad es opaca y no es posible determinar a ciencia cierta la eficacia real de este instrumento en el combate a la corrupción. Hacer públicos

utilizar las concesiones arancelarias que fueron elaboradas para la industria estadunidense, que permiten la importación de productos maquilados en México con impuestos bajos o de cero) como en Estados Unidos, para operar en la frontera mexicana, buscando de este modo superar en competitividad (de por sí mayor, en ciertos sectores) a la industria estadunidense. Esto lo ha hecho combinando eficazmente cercanía del mercado, utilización de mano de obra barata, tecnología avanzada y un estricto control de calidad, elementos que han facilitado el aumento de su presencia en Estados Unidos.

Cuadro 10. *Origen del capital en la industria maquiladora, 1988*

País	*Plantas*	*(%)*	*Inversión en activos (Millones de dólares)*	*(%)*
Estados Unidos *	834	56.0	7 645	78.0
México	566	38.0	1 470	15.0
Japón	48	3.2	385	3.9
Coinversiones **	21	1.4	130	1.3
Otros ***	21	1.4	170	1.8
Total	1 490	100.0	9 800	100.0

Fuente: *Expansión*, núm. 602, p. 128.
* Mayoría de acciones, hasta 100%.
** Mayoría de capital mexicano.
*** Incluye empresas de Corea, Taiwán, Gran Bretaña, Francia, Holanda, España, Alemania, Finlandia, Chescoslovaquia y Brasil.

Las plantas maquiladoras de capital japonés han mantenido un ritmo de exportación muy dinámico; por ejemplo, de las 10 maquiladoras más importantes, en cuanto a exportaciones se refiere, figuran 4 de capital nipón.

Otro lado obscuro de las maquiladoras

La apertura indiscriminada a la inversión extranjera, y su activo impulso desde la administración pública, no sólo ha hecho de México una nación de maquila, sino también ha ocasionado grandes males ambientales.

México ha sido receptor de empresas de maquila, altamente contaminantes provenientes de Estados Unidos; sólo 1 de cada 3 empresas cuenta con sistemas de control de emisiones tóxicas a la atmósfera y 1 de cada 10 tiene planta de tratamiento de aguas residuales.

De tal manera, la riqueza generada por la IME en los últimos 10 años —alrededor de 20 mil millones de dólares— es insuficiente para revertir los males ambientales que ha ocasionado en la franja fronteriza y que van desde un crecimiento urbano explosivo, desordenado y caótico, hasta la violación de las leyes ecológicas mexicanas.

Datos del Instituto Nacional de Ecología, de junio de 1992, revelan que del total de empresas registradas (1502) únicamente el 33%, es decir, 273, retornaba sus desechos peligrosos a la Unión Americana, como lo establece la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al ambiente.

Los problemas ambientales más comunes, originados por el acelerado crecimiento de la industria maquiladora, de sus proveedores y demás industrias han sido: carencia de drenaje, falta de agua, electrificación insuficiente y escasez de pavimentación que perjudica la ecología y la salud de los más de 5 millones de personas que habitan en esas urbes. Otras dificultades creadas por las maquiladoras (si bien no exclusivas a ellas) son: la aglomeración humana, el precarismo, la mala calidad del aire (contaminación del medio ambiente), falta de sistemas de recolección y disposición de basura que se tira a cielo abierto, insuficiencia de plantas de tratamiento de aguas residuales y desechos peligrosos que, en algunos casos, se echan a la calle. Por ejemplo, de las 986 industrias inspeccionadas por el Programa Federal del Medio Ambiente, en abril de 1993, apenas el 18% trabajaba sin ningún tipo de irregularidad.

El 40% de las industrias maquiladoras que están en territorio mexicano no cuentan con plantas de tratamiento para las aguas que ocupan en sus procesos de producción y que muchas veces desechan contaminadas con químicos altamente tóxicos a la superficie (a la calle).

Algunas maquiladoras emiten vapores al aire, otras descargan sus aguas al drenaje y muchas no tienen confinamientos en donde poner sus desechos peligrosos.[61]

El interés de las autoridades federales por resolver los problemas ambientales fronterizos comenzó, prácticamente, con la negociación

[61] Evangelina Hernández. "Mientras las maquiladoras prosperan, las ciudades decaen". *La Jornada*. 15 de junio de 1993, pp. 52 y 16.

los resultados de las auditorías con los comentarios de los auditados tendría además la ventaja de que se conocería más afondo la forma en que se administran los gobiernos y revelaría más puntualmente ya sea la existencia de oportunidades para incrementar la eficiencia de los procesos administrativos internos, o bien la problemática real asociada con la centralización de decisiones administrativas y operativas.

4. Realizar encuestas y estudios para medir la calidad de los servicios públicos e identificar posibles desviaciones a las normas y criterios con los que se prestan en la práctica. Hacer públicos, desde luego, los resultados de estas encuestas y estudios.

La realización de este tipo de encuestas y estudios permitiría identificar las áreas de oportunidad reales de mejora de los servicios desde la perspectiva ciudadana, sino que ayudaría a que la discusión política dejara de ser puramente especulativa y que se centrara precisamente en donde la actividad del gobierno es más importante y significativa. Algunas encuestas y estudios que se podrían realizar de manera inmediata son los siguientes: las condiciones laborales de las policías federal, estatal y municipal; sobre la calidad de la educación básica; sobre la calidad de la atención médica y los servicios de salud; sobre la reglamentación gubernamental que se erige como freno a la inversión y constitución de pequeñas empresas; sobre los servicios municipales esenciales; etc.

Ella me sonríe:

-¿Te gusta?

-Qué eres de Jorge Portilla -pregunto.

Un desconcierto que dura un parpadeo.

-Nada -dice-. ¿Por qué?

-Qué eres de Jorge Portilla.

-¿Lo conoces? Nada. ¿Es tu amigo?

-Qué eres de Jorge Portilla.

Deja la copa en el buró. Se sienta sobre la cama, abriendo los muslos.

-Qué traes -dice, con gravedad.

-Qué eres...

-¡Ya! Qué te importa. No tengo por qué ni para qué darte cuentas.

-Josefina... nada he anhelado tanto como...

-Pues trágate tus preguntas. Ha sido mío, hasta hace un mes era mío. ¿Ya? ¡Yaaa!

El último ¡ya! es un aullido. Le tiemblan violentamente los labios, sus ojos están llenos de agua.

Pude decir en voz baja:

-Josefina... nada he anhelado tanto.... Jorge es más que hermano... Y tú... creo... todavía estás con él.

Propuesta M1,7 "Inventario sobre las obligaciones de los servidores públicos"

Simplificar / mejorar las leyes y normatividad que rigen el actuar de los servidores públicos. Esto especialmente en lo relativo a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la normatividad de las dependencias.

Problema: La ley y la normatividad son más complejas de lo que tienen que ser y eso hace que sea inefectiva o ineficiente su aplicación situación que facilita que se dé la corrupción y la impunidad.

Costos: Políticos de aquellos que se opongan a sujetarse a una ley más clara y más "dura".

Beneficios: Mayor claridad y transparencia en la actuación de los funcionarios. Una ley más "dura" con más "dientes" que sirva para evitar impunidad.

La economía presidencial
Gabriel Zaid
Colección: Con una cierta mirada

Cuarta de forros

La economía presidencial atrae el interés de los lectores por su crítica radical a la política económica prevaleciente en México. A más de diez años de su primera versión apenas se vislumbra un cambio político que acota, cuestiona y pide cuentas —en el sentido literal y figurado de la expresión— a las máximas instancias de poder para saber cómo se administran los egresos del erario.

Los trece ensayos que componen esta nueva edición corregida de la obra comienzan por ese diagnóstico y conforman un mapa en el que se ve con claridad la peligrosa y explosiva combinación de una industria moderna y un sistema político anquilosado. A ojos de Zaid, ahí está el origen del desastre.

Solapa

Apoyada en una amplia base documental, *La economía presidencial* es una genealogía del caos cíclico que aflige a un país donde "devaluación", "inflación", "deuda" y "fuga de capitales" son frecuentes términos del glosario local. Recurriendo a su tesis de progreso improductivo Zaid explica cómo en México coinciden los peligros de una industrialización deficiente (crecimiento irracional, baja productividad y daños a los ecosistemas) con las tradiciones improductivas de nuestro país (centralismo, corrupción y subsidios).

Para poner un freno a este deterioro ostensible en nuestra mala calidad de vida, el autor propone la modernización política del país, su evolución hacia un sistema parlamentario, una redistribución del ingreso y la reducción radical del aparato de gobierno. Ello sólo es posible, nos advierte, en un clima que frene la impunidad y la centralización de las decisiones en un dogmatismo ciego que otorga todo el poder económico al primer mandatario: esa es la economía presidencial de la que nos habla el título.

Llamado a la modernización conceptual y práctica, y a una actitud participativa de cada habitante del país (no como activista político, sino como célula de producción) *La economía presidencial* nos invita a replantear lo que es México, y lo que queremos que sea.

2/ 14/ mar. 20/

Propuesta M2,4 "Reforma legal que introduzca a nivel municipal el derecho a la información, a la evaluación de la gestión y de participación ciudadana con voz deliberativa"

Una propuesta para proteger los derechos de los ciudadanos a la información, la evaluación del gobierno y la participación ciudadana orgánica.

Identificación del problema.

De forma paralela al cambio del marco de la economía, desde una fuerte y decisiva participación estatal hacia una economía centrada en el mercado con un estado árbitro, se ha dado en el país un cambio político mediante el cual las instituciones democráticas adquieren una mayor influencia en las acciones de gobierno y también en la solución de conflictos entre gobernantes y gobernados. Es el caso, por ejemplo, de los procesos electorales ahora competidos e inciertos y la mayor autonomía de la Cámara de diputados y de la Suprema Corte.

Estos avances, precarios pero reales, han mostrado al menos dos realidades:

1. Los procesos electorales transparentes y legitimadores no bastan; la democracia como sistema requiere una densidad institucional tal que, por un lado imponga la democracia en las relaciones entre gobernados y gobernantes en la vida cotidiana pública, y por otro haga creíble y factible para toda la colectividad la aplicación de las reglas; y por tanto desaliente la gestión de soluciones y favores al margen de las disposiciones generales y las instituciones.

2. La vida pública más allá de las grandes ciudades y de los grandes problemas, en localidades, villas y municipios continúa casi sin cambio. Incluso los procesos electorales son de muy difícil vigilancia democrática en lugares todavía regidos por la vieja usanza. Menos aún otros aspectos de la vida institucional. En estos lugares lo público transcurre sin referencias democráticas visibles y la solución de los conflictos sociales depende más del viejo sistema que del Estado de Derecho. En síntesis: lo que hoy ya no se puede hacer en el nivel nacional, sí se puede en los gobiernos locales.

El problema es la carencia de suficientes disposiciones (instituciones, reglas, administración pública) democráticas en las formas de gobierno, de los gobiernos locales de México. Tal carencia permite y alienta decisiones gubernamentales con base en criterios discrecionales, es decir al margen de reglamentos y procedimientos legales; al margen del parecer de los ciudadanos y obviamente al margen de la rendición de cuentas. Se impide así, la transparencia ante los ciudadanos, cuya apreciación del gobierno, no obstante ser producto de una elección cuidada, es de muy bajo valor.

Sugerencia para resolver el problema identificado.

Ante lo dicho se sugiere: enriquecer las reglas democráticas de los gobiernos locales, específicamente de los municipales. En concreto se sugiere una reforma del marco constitucional del gobierno municipal para establecer los siguientes derechos de los ciudadanos:

a. El derecho a la información. Se propone establecer uno de los derechos centrales de los ciudadanos en las democracias y que obliga a la transparencia gubernamental. Se tarta del derecho a la información municipal. Se propone reformar el marco constitucional para mandar que todos los gobiernos municipales estén obligados a garantizar el derecho de los ciudadanos a la información municipal y, por tanto a disponer dicha información en medios accesibles a cualquier ciudadano. Una fórmula factible es la siguiente: Los ciudadanos tienen derecho a estar informados de las actividades municipales, a acceder a los archivos públicos cualquiera

2ª. SOLAPA

FRONTERAS DEMOCRATICAS EN MÉXICO
Retos, peculiaridades y comparaciones
JOSÉ ANTONIO CRESPO

FOBAPROA E IPAB
El acuerdo que no debió ser
GABRIEL SZÉKELY, COORDINADOR, ADOLFO AGUILAR ZINSER, EUGENIO ANGUIANO, MARCELO EBRARD, MARTIN FELDSTEIN, JUAN MOLINAR, EMILIO ZEBADÚA

USO Y ABUSO DE LAS ENCUESTAS
Elección 2000: los escenarios
MARÍA DE LAS HERAS

PROPUESTAS PARA ELEGIR UN FUTURO
México en el siglo XXI
MACARIO SCHETTINO

LA DEMOCRACIA AUSENTE
El pasado de una ilusión
ROGER BARTRA

LA REUNIÓN
Reflexiones sobre la izquierda hoy
UGO PIPITONE

EL PODER COMPARTIDO
Un ensayo sobre la democratización mexicana
ALONSO LUJAMBIO CON HORACIO VIVES SEGL

ALDEAS DE DESARROLLO
Una agenda para el siglo XXI
Enrique Calderón Alzati

Acomodar de acuerdo a los criterios de la colección. Ver títulos anteriores.
LA DEMOCRACIA AUSENTE y LA REUNIÓN

que sea el medio utilizado por el Ayuntamiento, en los términos y las condiciones que determine la ley orgánica.

b. Derecho a evaluar. En el mismo marco del derecho a la información municipal se propone establecer el derecho de los ciudadanos a conocer, con detalle, los resultados de la gestión municipal. Una fórmula como la siguiente incrementará la transparencia: Los ciudadanos tienen derecho a ser informados de los resultados de la gestión municipal. El Ayuntamiento definirá un conjunto de indicadores de sus actividades, costo, eficacia, eficiencia y equidad. Los valores que el Ayuntamiento determine serán publicados anualmente a más tardar el 30 de marzo de cada año. Esta información se difundirá por los medios de comunicación para asegurarse sean conocimiento general y será la base con la cual el Ayuntamiento informe anualmente a los ciudadanos de los resultados de su administración.

c. Derecho a la participación activa. La transparencia se incrementará cuando el gobierno local no se limite a "consultar" a los ciudadanos, sino cuando éstos tengan voz y voto en las acciones de relevancia para su localidad. Hoy solamente se reconoce a los ciudadanos el derecho a asociarse. Además ciudadanos que deciden son ciudadanos que se responsabilizan de la ciudad, de la localidad. La materia es compleja y requiere de muchos detalles. Sin embargo, es factible un avance significativo si se reconociera en la constitución un mandato semejante a la siguiente fórmula: Los Ayuntamientos garantizarán la participación ciudadana, especialmente en las materias que afecten directamente la calidad de vida de los ciudadanos. Establecerán un Consejo Ciudadano, integrado por representantes de los sectores económicos, sociales, culturales, profesionales y de ciudadanos distinguidos, para debatir el plan de desarrollo municipal, el presupuesto municipal anual, los proyectos relevantes para la ciudad y los indicadores de resultados de la gestión municipal.

Costos y beneficios de la propuesta.

Costos.
La propuesta implica un costo financiero para "modernizar" la administración pública municipal. Implica además un costo de oportunidad para invertir lo necesario para cumplir con el derecho a la información en lugar de otras necesidades, y un incremento en gastos fijos. También implica un costo para los ciudadanos: conocer, informarse y debatir implica también sostener el gobierno que quieren. Los gobiernos además tendrán el costo de la transparencia: mayormente sujetos a crítica, incomprensión y quizá menos popularidad.

Beneficios.
Los ciudadanos podrán ir más allá de apreciaciones a la hora de enjuiciar la acción del gobierno, pues podrán evidenciar logros y retrasos. El beneficio para la democracia es evidente: información igual a participación y mejores decisiones; decisiones igual a mayor responsabilidad. Los gobernados conocen los supuestos de las decisiones, la medida para evaluar el logro y tomaron parte en decisiones importantes; por tanto no pueden llamarse a engaño. Los gobiernos locales recibirán el beneficio congruente con las acciones transparentes: cercanía con los gobernados y ser evaluados por lo que hacen y no por lo que "se dice".

Implicaciones para el sistema en su conjunto.

1. La más importante es la organización de la rendición de cuentas. El enriquecimiento de las disposiciones democráticas no surtirá efectos completos si los gobiernos ejercen sus funciones sin un marco claro y "transparente" de rendición de cuentas. Los actuales sistemas basados en dependencias del poder legislativo es insuficiente y anacrónico. Es imperativo un verdadero "Tribunal de Cuentas" a la manera europea.

2. Otra implicación es la renovación del marco de las controversias institucionales. Gobiernos con poder y legitimidad no quiere decir gobiernos incapaces de salirse de la legalidad. Los principios de gobierno, sobretodo si se incluye la transparencia, deben ser tutelados por un verdadero Tribunal Constitucional.

PARA: TERE Y/O TOMAS GRANADOS

DE: GUADALUPE ORDAZ

FECHA: Mayo 17, 2000

RE.: La economía presidencial, Gabriel Zaid

Te estoy enviando disquette con el texto de cuarta de forros y solapa del libro de referencia, así como los títulos a incluir en la segunda solapa. Además, te informo que el ancho de lomo es de 1.2 cms.

Te ruego verificar que los logos estén bien colocados en primera y en cuarta de forros, según los criterios de la colección Con Una Cierta Mirada, así como el tamaño de los mismos.

Por favor, avísame cuándo puedo mandar a recoger impresión de prueba para revisar y dar el visto bueno.

Gracias,

Guadalupe

3. También implica impulsar la descentralización, no sólo la federal, sino sobretodo de las capitales de los estados al resto de las localidades y ciudades dentro de cada entidad federativa.

4. Los gobiernos federal y estatal deberán aprender a convivir como iguales en un mismo territorio con los gobiernos municipales, hasta hoy parientes pobres. Implica impulsar un cambio de cultura política.

5. Y, la implicación más inmediata será que si se garantiza el derecho a la información, a la evaluación y a la participación de los ciudadanos en el gobierno municipal algo semejante deberá hacerse en los ámbitos estatal y federal.

Otras acciones que puedan relacionarse.

1. La instalación de la re-elección de los munícipes; o bien la extensión del periodo de gobierno a más de los tres años actuales.

2. La intervención orgánica de los gobernantes municipales en las negociaciones del presupuesto federal que se otorga a los estados. Hoy están relegados porque no son "miembros" de la federación.

3. Renovación del marco de relaciones intergubernamentales municipios – gobiernos estatales, hoy en franca supeditación. Específicamente en materia de rendición de cuentas y de control político que ejercen las legislaturas de los estados, casi con carácter policiaco y autoritario.

4. Reconocimiento explícito del carácter de gobierno de los ayuntamientos con la consecuente revisión de sus competencias normativas. Por ejemplo en materia educativa, salud, medio ambiente y derechos humanos.

5. Re-definición de las atribuciones de los presidentes municipales específicamente para impedir la discrecionalidad absoluta del presidente en materia de compensaciones a los funcionarios municipales y gastos de publicidad y difusión del gobierno. El vacío actual es fuente inagotable de conflictos entre los actores de la vida pública y casi siempre una forma de burlas las disposiciones legales presupuestales.

Otros títulos publicados en esta colección

4 **Uso y abuso de las encuestas**
Elección 2000: los escenarios
María de las Heras

3 **FOBAPROA e IPAB**
El acuerdo que no debió ser
Gabriel Székely, coordinador, Adolfo Aguilar Zinser, Eugenio Anguiano, Marcelo Ebrard, Martin Feldstein, Juan Molinar, Emilio Zebadúa

Fin de régimen y democracia incipiente
1 México hacia el siglo XXI
Lorenzo Meyer

2 **Fronteras democráticas en México**
Retos, peculiaridades y comparaciones
José Antonio Crespo

¿Y después del presidencialismo?
Reflexiones para la formación de un nuevo régimen
Ignacio Marván Laborde

Con una cierta mirada

5. Propuestas para elegir un futuro
México en el siglo XXI
Macario Schettino

6. El mexicano y su siglo
José Gutiérrez Vivó, coordinador

Seguir el orden de los números

Propuesta M3.2 "Legislar el derecho a la información en materia de medio ambiente y facilitar la participación ciudadana en la toma de decisiones en materia de recursos naturales"

1. Identificación del Problema:

La sociedad Mexicana enfrenta un creciente deterioro ambiental que empieza a poner en entredicho la posibilidad a futuro de que los mexicanos puedan contar con los recursos naturales indispensables para asegurar una calidad de vida digna.

La pérdida en cantidad y calidad de los recursos naturales en México, es resultado de causas múltiples. El acelerado crecimiento poblacional que ha tenido lugar durante la segunda mitad del Siglo XX, es sin duda, un elemento importante y la consiguiente demanda de bienes y servicios de la población no ha podido ser satisfecha adecuadamente. Las respuestas a dicha demanda por parte de las autoridades competentes a nivel federal, estatal y municipal, presentan serias deficiencias y, con frecuencia, las decisiones tomadas por dichas autoridades tienen como consecuencia un daño social en perjuicio de los habitantes, en ocasiones, por tomarse dichas decisiones con base en actos de corrupción.

Recursos Naturales indispensables para los seres humanos como lo son el Agua y los bosques, presentan un deterioro alarmante que de no verse frenado e inclusive, revertido, comprometerá seriamente el bienestar de las próximas generaciones.

2. Sugerencias para Resolver el Problema Identificado:

Para aspirar a un manejo sustentable de los recursos naturales, entre ellos el Agua y los bosques, resulta indispensable asegurar una participación ciudadana en el manejo de dichos recursos, entendiendo a dicha participación ciudadana como un necesario equilibrio frente a actos, omisiones o abusos de las autoridades responsables.

Sin embargo, para lograr la eficacia de dicha participación ciudadana a su vez resulta indispensable que la ciudadanía organizada o los ciudadanos en lo individual, tengan acceso rápido y amplio a información relacionada con las decisiones de las autoridades responsables del manejo de los recursos naturales.
Se sugiere por lo tanto contar en México con reglamentación adecuada que garantice el derecho a la información, en este caso específico, sobre decisiones que afecten al medio ambiente y específicamente al Agua y a los bosques.

Tendrían que establecerse normas de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas respecto a políticas y proyectos que afectan el medio ambiente y tendría también que dotarse a las organizaciones civiles con instrumentos que les permitan monitorear y evaluar el cumplimiento con estas normas por parte de los gobiernos y de las empresas.

Lo anterior tendría como consecuencia una mayor conciencia y capacidad a nivel nacional para asegurar la libertad de acción y de asociación de grupos ambientalistas, el acceso del público a la información ambiental pertinente, la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones sobre temas ambientales y la posibilidad de acudir a los tribunales para exigir el cumplimiento con la normatividad correspondiente.

Existen valiosas experiencias en otros países tanto sobre normatividad en materia del derecho a la información (Freedom of Information Act USA), como sobre participación ciudadana en procesos de toma de decisiones y en la posibilidad de acudir ante los tribunales para hacer que se cumpla la ley en materia ambiental (Comunidad Europea).

PUBLICADOS EN ESTA COLECCIÓN

TÍTULOS

con una cierta mirada

OTROS TÍTULOS DE ESTA COLECCIÓN

- LA POLÍTICA SEGÚN LOS MEXICANOS
  JAIME CASTREJÓN DIEZ
- UNA VEZ NADA MÁS
  Crónica de un país y sus personajes
  J. JESÚS BLANCORNELAS
- URNAS Y PANTALLAS
  La batalla de la información
  SERGIO AGUAYO QUEZADA Y MIGUEL ACOSTA
- LA POLÍTICA SEGÚN LOS MEXICANOS
  JAIME CASTREJÓN DIEZ
- UNA VEZ NADA MÁS
  Crónica de un país y sus personajes
  J. JESÚS BLANCORNELAS
- URNAS Y PANTALLAS
  La batalla de la información
  SERGIO AGUAYO QUEZADA Y MIGUEL ACOSTA

ALDEAS DE DESARROLLO

UNA AGENDA PARA EL SIGLO XXI



ENRIQUE CALDERÓN ALZATI

Fiel a la recomendación de su admirado Freud, Santiago Ramírez "ajustó cuentas" consigo mismo y con su obra; desde la impostura del espacio autobiográfico proclama que los oídos civilizados se afinen para saber de sus experiencias y reflexiones con y acerca del psicoanálisis, la psiquiatría, "el" mexicano, "lo" mexicano.

Sócrates decía que él ayudaba a dar a luz las ideas de su interlocutor como su madre ayudaba a los partos. Por eso llamó a su método mayéuti-

OCEANO

con una cierta MIRADA

3. Costos y Beneficios de la Propuesta:

Se requeriría de un compromiso importante y de la organización necesaria para plantear y gestionar las reformas legales pertinentes y en su caso la expedición de nuevas leyes y reglamentos para garantizar el cumplimiento de las normas arriba mencionadas.

Se requeriría igualmente, desarrollar indicadores y metodologías para evaluar el cumplimiento o incumplimiento en México de la nueva normatividad en materia ambiental que hiciera posible los objetivos anteriormente planteados.

Los beneficios que se podrían derivar de una normatividad que garantice el derecho a la información, la participación ciudadana y la posibilidad de acudir ante los tribunales competentes son múltiples, pudiendo subrayar entre ellos la indispensable transparencia y la rendición de cuentas por parte de las autoridades, principalmente del Poder Ejecutivo en sus distintos niveles, vinculadas a las decisiones o actos de autoridad relacionadas con la protección del medio ambiente y el manejo de los recursos naturales especialmente Agua y bosques.

4. Implicaciones para el Sistema en su Conjunto:

El lograr una transparencia y rendición de cuentas mediante el derecho a la información y una participación ciudadana eficaz en el manejo de los recursos naturales específicamente el Agua y los bosques, podría tener un impacto sumamente saludable tanto en la ciudadanía como en las autoridades y cabría la posibilidad de ampliar estos procesos a otras áreas de la actividad social.

5. Otras acciones con las que puede relacionarse:

Esta normatividad a la que se ha hecho referencia podría fortalecer el "Derecho a la información" que de forma genérica se consagra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y fortalecería también algunos artículos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y en otras leyes conexas.

capital. La contradicción tendía por lo tanto a reproducirse acentuándose.[56]

El capitalista local estaba obligado a utilizar la técnica más intensiva en capital, es decir, a introducir una capacidad creciente de producción aunque ésta redujera su tasa de beneficio. Sin embargo, el hecho importante es que la nueva técnica le permite al capitalista *"tener una tasa de ganancia inferior, pero superior a la que habría tenido si hubiera conservado su técnica de producción"*.[57] De cualquier manera, la baja de la tasa de beneficio volvía más vulnerables a los capitalistas locales, quienes se convertían en un blanco fácil para los capitalistas norteamericanos.

La dependencia tecnológica se volvía no un obstáculo al proceso de acumulación de capital —como señalaban las tesis estancacionistas cepalinas a inicios de los sesenta— sino un obstáculo a la ampliación de la acumulación de capital sobre *bases autónomas*.

Así, la capacidad de resistencia de los capitalistas nacionales se debilita, creando un cuadro favorable para la penetración de los capitales extranjeros. Por otro lado, las necesidades crecientes de tecnología y de capitales que requiere la producción de *bienes durables*, en condiciones desfavorables del comercio exterior, determinaron en el interior una asociación directa con el capital extranjero. Asociación que, en el exterior, encontró condiciones favorables debido a la evolución de la economía mundial hacia un proceso muy marcado de concentración de capital que puso en las manos de las firmas transnacionales recursos crecientes en busca de inversiones en el exterior.

La contradicción entre la dimensión creciente de las capacidades de producción y la evolución específica del perfil de la demanda favorece a la penetración extranjera. Las empresas extranjeras son grandes trusts integrados que controlan mejor las condiciones de producción y de circulación gracias a su red internacional de producción y de venta. El problema de los mercados no se plantea en los mismos términos que para las empresas locales, como lo hemos demostrado en otra parte.[58]

Durante la década 1960-1970, la tendencia a una disminución de las importaciones de bienes de consumo no durable prosigue, de tal suerte que en 1969 el coeficiente de importaciones sólo es de 0.04. Por el contrario, otras actividades indispensables para la producción corriente o para la formación de capital se caracterizaban por tener muy fuertes coeficientes de importación. Tal era el caso de las máquinas no eléctricas (0.72), del transporte (0.49), de las máquinas eléctricas (0.32) y de las manufecturas diversas (0.37).[59] Esto implicaba que reducir a corto plazo los gastos en el exterior hubiera significado sacrificar la importación de bienes indispensables para la producción corriente o para la formación de capital cuya sustitución no había sido muy dinámica.

Se asistía a un agotamiento gradual de las posibilidades más "fáciles" de sustitución de importaciones y se comenzaban a enfrentar *obstáculos de mercado y de tecnología* para continuar el proceso de sustitución. Por otro lado, surgían varios factores de *inflexibilidad en la balanza de pagos* debido a que las compras en el exterior eran bienes de capital y productos intermedios indispensables para el crecimiento.

B. *Los obstáculos a la acumulación de capital*

El problema del mercado es el rasgo característico de las economías subdesarrolladas semindustrializadas a inicios de los años sesenta. El crecimiento constante de la capacidad de producción, frente a una debilidad correlativa de la capacidad de consumo de la esfera baja del consumo (consumo de las clases populares), va a provocar un problema de realización a la economía mexicana. La utilización de una tecnología importada ahorradora de mano de obra, así como el éxodo rural, permiten disponer de una oferta de trabajo abundante que empuje hacia la baja el nivel de los salarios, de tal suerte que la obtención de beneficios a través del aumento de la productividad del trabajo se combina con una fuerte explotación del mismo trabajo. Así,

> para finales del decenio anterior [el de los años cincuenta] [...] lo reducido de la "élite" consumidora, dada la aguda concentración del ingreso, conjugado con el uso de tecnología metropolitana (ahorradora de mano de obra) en los sectores más dinámicos y la estructura polarizada del medio rural fruto de la reorientación de la reforma agraria, apuntaban hacia la configuración de una crisis de realización de grandes alcances. Las tendencias hacia el estancamiento se hacían así cada vez más presentes.[60]

Hay que hacer notar que el problema de realización era particularmente observable en la rama productora de bienes durables.

Los obstáculos a la acumulación —subrayados por las tesis estancacionistas[61] hacia mediados de la década de los sesenta— van a ser combatidos en los países periféricos semindustrializados con cuatro medios posibles principales: el papel de las capas medias; el papel del Estado; la promoción de las exportaciones manufactureras; y, a partir de un cierto momento, las exportaciones de petróleo. Nuestra finalidad es demostrar cómo estos medios, que constituyen mecanismos de defensa temporal a las contradicciones del capitalismo dependiente, se presentan en la economía mexicana.

La creación de nuevos sectores industriales que producen bienes durables y una gama muy limitada de bienes de capital (que en el caso de México muestran una tendencia al crecimiento menos fuerte que en Brasil y en Argentina) provoca la aparición de empleos para la mano de obra altamente calificada o semicalificada. Tal es el caso de los técnicos, ingenieros, publicistas, secretarias bilingües, etcétera. El crecimiento industrial se acompaña del crecimiento del efectivo de empleados y de un nuevo tipo de trabajadores calificados, asalariados y cuadros medios en las industrias mo-

Propuesta M3,10 "Derecho a la información (normatividad sobre el carácter público de los documentos gubernamentales y el momento en que se convierten los documentos clasificados en históricos y públicos)"

Identificación del problema.

Ausencia de legislación respecto al derecho de la ciudadanía a tener información sobre las acciones de Gobierno.

Aunque el Artículo 8 constitucional dice a la letra:
ARTICULO 8.- Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; (pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República).

Sobran ejemplos en los que dicha información no se hace accesible para la ciudadanía. Mantener la secrecía de los asuntos públicos tiene consecuencias negativas en ámbitos económicos, políticos y sociales.

Independientemente de las asimetrías históricas, ¿cómo puede un productor de hortalizas mexicano, parte de un tercio de la población del País dedicado a la agricultura, competir con un granjero en Florida o un ganadero en Canadá cuando no tiene acceso directo o por vía indirecta de los medios de información regional a un record público del establecimiento de precios de garantía?

La Procuraduría General de la República no informa sobre los bienes asegurados a narcotraficantes. Mediante el Artículo 8 se pidió el modelo y la matrícula de los aviones incautados, la respuesta, tres meses después, fue negativa. Se adujeron razones de seguridad.

Meses antes se había pedido información sobre el avión en el que volaba Héctor "El Güero Palma" cuando fue detenido. Se rechazó la petición esta vez sin que mediara explicación. La información se consiguió a través de Internet en Jetnet.com el propietario de la aeronave: Aeroreservaciones Ejecutivas S.A. importada a México por Arturo Jiménez Aguilar el 30 de noviembre de 1994, el último día del gobierno de Carlos Salinas.

No sabemos, porque no tenemos acceso a la información gubernamental, las razones por las que la Secretaría de Educación Pública refrendó los estudios de un Médico Obstetra que enfrenta una demanda por 113 casos de robo de óvulos en Estados Unidos ni por qué Gobernación le concedió un permiso de trabajo a este ciudadano de nacionalidad argentina, Ricardo Asch, quien enfrenta un proceso penal con demandas de 19 millones de dólares.

Sugerencia para resolver el problema identificado.

Legislar para que toda persona tenga el derecho a consultar y a obtener una copia de los documentos que constituyan información de los asuntos de interés públicos.

La norma actual implica que cualquier documento público es confidencial a menos de que alguna autoridad decida hacerlo público. Una nueva legislación establecería el paradigma contrario: todo documento es público a menos de que se le clasifique como reservado con base en una normatividad que deberá explicitarse.

La reserva legal sobre cualquier documento cesará a los 30 años de su expedición. Cumplidos éstos, el documento adquiere carácter histórico y podrá ser consultado por cualquier ciudadano.

incluso en una pequeña escala. Los nuevos mercados surgen de la ampliación de la demanda global provocada por la industrialización.

Si, al inicio, este proceso de sustitución no fue una política consciente y deliberada, el estímulo a la industrialización sustitutiva comienza a formar parte, sobre todo a final de los años cuarenta, de las preocupaciones del Estado, que toma en cuenta la existencia de una clase industrial mexicana que había que proteger. Más específicamente, el Estado interviene —como lo veremos posteriormente— a través de una adaptación de la estructura de la demanda final a una oferta de alguna manera determinada en el exterior a causa de la importación de capital productivo desvalorizado.[54] Por otro lado, el Estado interviene muy fuertemente a nivel del sector productivo con la producción de "insumos" estratégicos y la creación de una infraestructura necesaria al desarrollo industrial, sin hablar de una serie de medidas para proteger las industrias locales (control de las importaciones por medio de licencias y derechos aduanales, estímulos fiscales a la reinversión, etcétera).

En el momento en que el proceso de sustitución de importaciones en favor de la industria ligera se agota, el proceso se dirige hacia la producción de las industrias pesadas y semipesadas. En efecto, en 1950, el coeficiente de importación de bienes intermedios era de 0.41 y el de bienes de consumo durable y de capital era de 0.73, por lo que había aún muchas posibilidades de sustitución en estos dos subsectores. Así, después de 1950, se observa un crecimiento muy rápido de industrias tales como la de papel, caucho, química, máquinas, equipos de transporte, minerales no metálicos y siderurgia. Las industrias denominadas como tradicionales (alimentación, bebidas, tabaco, textiles, zapatos y ropa) comienzan a perder importancia en su participación en el producto interno bruto de la industria manufacturera. Esta modificación de la estructura productiva requiere la implantación de combinaciones productivas cada vez más intensivas en capital. Para continuar el proceso de sustitución de importaciones, México importa una tecnología que fue concebida para los países desarrollados en función de su "dotación de recursos", muy diferente a la de México. En efecto, hay una transmisión del progreso técnico del centro hacia la periferia, ya que los empresarios mexicanos se ven obligados a adoptar una tecnología intensiva en capital con el propósito de reducir los costos unitarios.

A medida que el proceso de industrialización se intensifica con el mantenimiento en el mismo nivel técnico de las capas primitivas de productividad, la heterogeneidad de la estructura económica se confirma y se renueva. Nuevos contrastes urbanos se introducen al sistema con la incorporación de mayor intensidad de capital en la industria y los servicios. La característica del proceso es su carácter *desigual y combinado*, cuyo impacto más importante se manifiesta en la gran empresa moderna (más intensiva en capital y que produce a gran escala) acompañada de la dispersión urbana de capitales menores. La pequeña empresa comercial y de

servicios, el nuevo artesanado de lujo, las cadenas de proveedores de la gran industria moderna son los factores que provocan una mayor dispersión del espectro de productividad y del ingreso de la población urbana ocupada. Así, incluso si la productividad media de cada sector aumenta, la distancia intrasectorial aumenta más que la distancia intersectorial (tomando en cuenta que en una parte del sector agrícola se desarrolla también un proceso de modernización). Las diferencias de productividad entre el sector urbano y el sector rural tienen una tendencia a reducirse; por el contrario, surgen disparidades marcadas en el interior de cada sector: en el sector agrícola, entre la agricultura moderna y tradicional; en la industria, entre las ramas modernas y tradicionales y entre la pequeña y la gran industria; en los servicios, entre los servicios capitalistas y los servicios personales.

Los efectos sobre el empleo se vuelven cada vez más débiles. La industrialización no contribuye a la absorción del desempleo. Se constata una incapacidad de la economía mexicana para absorber contingentes importantes de mano de obra en el sector industrial. Por otro lado, se encuentra también planteado el problema de la transmisión internacional del progreso técnico sobre las capacidades de producción. Los capitalistas adoptan las técnicas más recientes a fin de bajar los costos unitarios, pero su adopción origina capacidades de producción excedentes que entran en conflicto con la evolución de la demanda (concentración de ingresos acentuada).[55]

La capacidad de producción aumentaba, a consecuencia de la reasignación de recursos y de la transmisión internacional de progreso técnico, al mismo tiempo que el mercado correspondiente a la esfera alta de consumo era insuficientemente grande, a pesar de la desigualdad creciente del ingreso. Esta contradicción creciente a nivel de la realización de productos significaba —según la teoría del estancamiento de la CEPAL— una baja de la tasa de ganancia y por lo tanto un freno a la reproducción ampliada de capital. Esta baja de la tasa de ganancia podía sin embargo ser retardada si los precios de los bienes de capital y de los productos semimanufacturados —sector en el cual el problema de la dimensión creciente de la capacidad de producción se plantea en mayor medida— aumentaban relativamente a los precios de los bienes de consumo. Pero sólo podía tratarse de un retraso. El alza de esos precios significaba efectivamente un mantenimiento posible de los márgenes de ganancia para el sector de bienes de capital y de productos semimanufacturados, pero significaba *también* un aumento del costo de los bienes de capital en términos de bienes de consumo para los capitalistas que invertían. Este aumento de los precios relativos implicaba por lo tanto un descenso en la tasa de ganancia para los capitalistas del sector de bienes de consumo y por lo tanto una posible reducción de su demanda de bienes de capital (o una transferencia de ésta hacia la importación si la capacidad de importación lo permitía). El resultado final era en consecuencia una posible reducción del mercado de productos semimanufacturados y bienes de

Se puede hacer un estudio de derecho comparado con el "Acta de Libertad de Información" estadounidense y la del Derecho a la información canadiense. Colombia, un ejemplo más cercano en este momento, tiene legislación al respecto desde 1985.

Costos y beneficios de la propuesta.

Se necesita establecer una normatividad administrativa para organizar en toda entidad que reciba recursos públicos para su funcionamiento un "servicio informativo para el público", ese es el costo inicial. El beneficio, la sistematización de la información y la certeza de que los archivos no se pueden borrar y de que los funcionarios rendirán cuentas si así se lo demanda la ciudadanía por cualquier acto u omisión.

Implicaciones para el sistema en su conjunto.

La filosofía política fundamental de que los servidores públicos son eso y no los dueños del quehacer público se vería sustentada en los hechos.

La transparencia de los actos de gobierno permitiría subrayar la idea de la rendición de cuentas en todo momento y ante toda la población.

Esta no es una ley para beneficio de los periodistas, ¿cuántas empresas quisieran saber, no especular, por qué se dio una licitación a su competencia y no a ellos? ¿cuántos abogados quisieran contar con información de por qué un juez dictó sentencia de un caso de cierta manera y de otra en otro de delitos semejantes? ¿cuántos investigadores médicos se beneficiarían de conocer los archivos del Instituto Mexicano del Seguro Social sobre el tratamiento de x o y enfermedad?

Otras acciones que pueden relacionarse.

Programas de difusión del IFE sobre el material a disposición del público respecto a las elecciones del 2000. Incluir en los programas de Educación Cívica de la SEP un módulo sobre el derecho a la información. Seminarios con las Cámaras Patronales sobre la "Información para Competir" que tendrán a su alcance los empresarios mexicanos.

industrias de tipo tradicional (alimento, bebidas, tabaco, textiles, zapatos y ropa) que en 1950 representaban un poco más de la mitad del producto interno bruto del sector industrial. Las ramas productoras de bienes de consumo no durable pierden su importancia relativa a partir de esta época, cuando las posibilidades de sustitución comienzan a agotarse. Así, es entre 1929 y 1950 que se asiste a una disminución particularmente importante del coeficiente de importación[51] de bienes de consumo no durable que de 0.35 en 1929 pasa a 0.06 en 1950 (véase cuadro XXIII). A partir de un coeficiente de importaciones tan bajo, las posibilidades de sustitución se vuelven cada vez más difíciles.

El proceso de sustitución de importaciones comenzó a enfrentarse a importantes obstáculos. Como no se producían suficientes bienes de producción (el sector I en términos marxistas), hubo la necesidad de importarlos

Cuadro XXIII

COEFICIENTE DE IMPORTACIÓN

Año	*Tipo de bienes*			
	Bienes de consumo no durable	*Bienes intermedios*	*Bienes de consumo durable y de capital*	*Total de la industria manufacturera*
1929	0.3517	0.5558	0.9604	0.5671
1939	0.2222	0.5191	0.9029	0.4856
1950	0.0690	0.4155	0.7357	0.3112
1955	0.0615	0.4105	0.7017	0.3102
1960	0.0572	0.3538	0.6654	0.2967
1965	0.0571	0 2922	0.5500	0.2630
1970	0.0394	0.2116	0.4705	0.2221
1977	0.0334	0.1954	0.4452	0.1890

Notas: Bienes de consumo no durable: alimentación, bebidas y tabaco, textiles, zapatos y ropa, madera y corcho, impresión, cuero, manufacturas diversas.
Bienes intermedios: papel y celulosa, caucho, productos químicos, productos minerales no metálicos, industrias metálicas básicas.
Bienes de consumo durable y de capital: productos metálicos, máquinas no eléctricas, máquinas y aparatos eléctricos y electrónicos, vehículos de motor y equipo de transporte.
Hay que hacer notar que los diferentes subsectores (bienes de consumo no durable, intermedios, durables y de capital) se constituyeron a partir de una simple agregación de ramas, de tal suerte que se corre el riesgo de cometer errores como, por ejemplo, el de considerar como bien final un bien intermedio o de capital.

FUENTES: De 1929 a 1965, René Villarreal. *El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975)*, ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1976, cuadro 61. Los años 1970 y 1977, los obtuvimos de Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos, *Origen de la crisis económica de México, El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. Un análisis preliminar* (documento mimeografiado), cuadro 5.

del exterior a fin de no frenar el proceso de sustitución de importaciones. La industria comenzó a importar cada vez más materias primas y bienes de producción para aprovisionar la industria manufacturera interna. La estructura de las importaciones se modificó en favor de los bienes de capital, los productos semiacabados y las materias primas. Así, en 1948-1949, los bienes de capital, las materias primas, los productos intermedios y los combustibles representaron 82% de las importaciones mexicanas.[52] La CEPAL expresó muy claramente el problema que se planteó a los países latinoamericanos:

> En los países más avanzados de América Latina, se nota que el bajo coeficiente de importación y la composición de estas importaciones, donde predominan los bienes intermedios y los bienes de capital esenciales, revuelven necesariamente menor la vulnerabilidad con respecto al extranjero en el proceso de sustitución, sino que la hacen cambiar de naturaleza una vez superada la primera etapa. Esta vulnerabilidad ya no resulta de una dependencia cuantitativa importante del aprovisionamiento doméstico hacia el extranjero sino del carácter estratégico de los bienes que la afectan.[53]

Se constata que en lugar de una disminución de la dependencia del exterior, puede sobrevenir un aumento de la demanda de cierto grupo de importaciones, engendrada por el proceso de sustitución de importaciones mismo que puede provocar una agravación de la dependencia.

El crecimiento de la producción del sector de bienes de consumo origina una tasa de crecimiento de la demanda de bienes de capital, de materias primas, de productos intermedios, así como de combustibles que supera las posibilidades de modificación de la estructura de la capacidad de importación. De ahí se deduce un alza del precio de estas importaciones que volvió más atractiva la inversión en el sector de bienes de capital y productos intermedios. Se necesita entonces que la sustitución se haga en productos tales como: acero y no resortes de camas; aluminio y no cacerolas; bloques de motor y no simple montaje de automóviles, etcétera. Esta producción implicaba inversiones masivas, una tecnología más compleja y un mercado más amplio. Sin embargo, la sustitución de la producción de bienes de capital y productos intermedios origina demandas derivadas de importación cada vez más considerables. Llega un momento en que el valor agregado por sustituir se vuelve más pequeño que el valor de las importaciones necesarias para realizar la sustitución.

En este momento, el proceso de industrialización dependerá mucho más de la acción del Estado, haciendo inversiones en los sectores de base, y de la introducción de capitales y tecnología extranjera, que de la sustitución de importaciones propiamente hablando. No obstante, se continúa hablando de sustitución de importaciones dado que la producción industrial está destinada a mercados previamente alimentados por las importaciones

Propuesta M4.7 "Criterios generales para una ley de derecho a la información y ley de archivos"

Actualmente 16 países tienen aprobadas leyes que garantizan el acceso a información oficial en el ámbito de la autoridad federal. En todos estos casos, los derechos para acceder a información oficial no se aplican en documentos cuya divulgación puede poner en riesgo la seguridad nacional o transgredir el derecho a la privacidad de los individuos. Cada legislación federal establece sus propios criterios y definiciones sobre las restricciones al derecho de información.

En el caso mexicano, el derecho a la información aparece en la última frase del artículo 6° constitucional que se refiere a la libertad de expresión. Una ley de acceso a información gubernamental sería la manera de instrumentar el derecho de petición que establece el artículo 8° de la Carta Magna. El derecho de petición forma parte de la tradición constitucional mexicana desde que el Congreso aprobó el Acta de Reformas propuesto por Mariano Otero para la Constitución de 1857: "Es derecho de los ciudadanos votar en las elecciones populares, ejercer el de petición, reunirse para discutir los negocios públicos y pertenecer a la Guardia Nacional, todo conforme a las leyes." (artículo 2°)

La ausencia de una ley secundaria que reglamente los procedimientos para requerir información oficial ha obstaculizado, en la práctica, el ejercicio del derecho de petición. La ley de derecho de información (LDI) debe contener los mecanismos jurídicos que especifiquen cada una de las etapas e instancias del proceso para permitir la obtención de información gubernamental. La LDI es una iniciativa que fomenta la participación de los ciudadanos en los procesos de fiscalización de los actos de gobierno, así mismo permite una discusión mejor informada de los asuntos públicos. La única razón que puede explicar el freno de un proyecto sobre derecho a la información es la falta de voluntad política de los partidos y del gobierno para transparentar los actos de la autoridad. Con la LDI, no sólo *el poder sirve a la gente*, sino que el poder le pertenece a la gente.

1.- ¿Qué documentos pueden ser requeridos bajo la LDI?

El derecho a accesar documentos oficiales se debe aplicar a cualquier clase de información, sin importar la forma de su almacenamiento. Sin que se requiera especificar los métodos de acopio de información conocidos o por conocer, la ley debe cubrir documentación impresa, manuscrita, en forma de audio, video, microfilm, o sistemas de almacenamiento en discos para computadora. La definición no se debe limitar exclusivamente a texto, ya que también se puede exigir la presentación de diagramas, mapas, planos y otro tipo de imágenes almacenadas digitalmente.

2.- ¿Quién tiene derecho a exigir información del gobierno?

El artículo 8vo. de la Constitución establece que en materia de asuntos políticos sólo los ciudadanos mexicanos pueden ejercer el derecho de petición. Sin embargo, prácticamente la totalidad de los países que tienen legislado este derecho permiten el libre acceso tanto para nacionales, como ciudadanos extranjeros. En el caso de Canadá inclusive la ley especifica que empresas privadas pueden ejercer, como personas morales, el derecho a la información. De acuerdo a estadísticas recientes, cerca de un 40% de las peticiones para divulgar información oficial en Canadá provinieron de compañías privadas que buscaban ampliar las explicaciones sobre fallos a concursos para contratos del gobierno.

3.- ¿Qué autoridades están obligadas a presentar información oficial en caso de que una persona así lo requiera mediante la LDI?

La jurisdicción de la ley sólo se aplica para las oficinas del gobierno federal. El Congreso, el Poder Judicial y los gobiernos estatales no están obligados a difundir información bajo las regulaciones de la FDI. En el

sólo la vuelve más vulnerable y más dependiente.

A. *El modelo de sustitución de importaciones*

Durante la fase de economía de exportación, las exportaciones no sólo eran prácticamente la única componente autónoma de crecimiento del ingreso, sino que el sector exportador representaba el centro dinámico de toda la economía. En la composición de las exportaciones había una amplia variedad de productos.[47] Sin embargo, el desarrollo del sector exportador dio lugar a un proceso de urbanización que permitió la implantación de ciertas industrias tradicionales de bajo nivel de productividad. La actividad industrial se limitó siempre a las industrias extractivas, aunque algunas industrias productoras de bienes de consumo existían ya a inicios del siglo XIX.

Cuando Porfirio Díaz llegó al poder en 1876, México tenía una economía de carácter agrícola en una proporción abrumadora. Sin embargo, ya era posible encontrar talleres de tejido, de fabricación de vidrio, dulcerías y muchos otros talleres artesanales diseminados en algunos puntos del país. Se trata de industrias surgidas del "vientre" mismo del modelo exportador.[48] Igualmente, México asistió en este periodo al desarrollo de una infraestructura nacida del modelo primario exportador que unificó el mercado interno en beneficio de la producción manufacturera. El desarrollo del sector exportador, y la inversión extranjera que lo acompañó, originaron un aumento de las importaciones de bienes de capital necesarios al funcionamiento de este sector. Igualmente, el sistema de transportes, los servicios urbanos anexos y las industrias nacidas al abrigo del sector exportador tuvieron necesidad de importar bienes de capital para poder asegurar su funcionamiento regular. Finalmente, las importaciones de bienes de consumo de las capas acomodadas de la población reforzaron los vínculos de México con la economía mundial por intermedio del comercio exterior.[49]

En esta fase de "desarrollo hacia el exterior", la modernización se limitó al sector exportador y a su infraestructura de apoyo. Los cortes de productividad y el seccionamiento de la población económicamente activa en capas de ingreso estaban dados por la diferencia entre las actividades de exportación (agrícolas, mineras y los servicios urbanos anexos) y las actividades del sector de subsistencia. La importancia de las capas intermedias de productividad (pequeña industria y comercio urbano interno) era débil en términos relativos, tanto en la composición de la población económicamente activa como en la estructura de la distribución del ingreso.

La crisis de los años treinta es un punto crítico de inicio de ruptura del funcionamiento del modelo primario exportador. A partir de ese momento comenzaron a crearse nuevos vínculos con la economía mundial. La caída brutal de la capacidad de importación, la contracción del sector exportador y su baja de rentabilidad, la disminución de las inversiones y los empréstitos extranjeros, que causó la crisis del mercado mundial de 1929 tuvieron consecuencias económicas y políticas muy importantes. La crisis de 1929 fue un factor muy poderoso para provocar una modificación de la producción que transforma la estructura productiva de la economía nacional exportadora en una economía semindustrializada.

El proceso de sustitución de importaciones sólo puede realizarse si la economía exportadora cuenta con bases objetivas suficientes para garantizar una transformación de la estructura productiva: un vasto mercado por conquistar; un mínimo de infraestructura y de empresas industriales; un mantenimiento artificial del nivel de ingreso de las exportaciones y un debilitamiento de los vínculos entre las economías periféricas y las economías del centro. Con el cumplimiento de estas condiciones,

> el escenario será relativamente simple: el alza de los precios de los bienes importados tras la baja de la capacidad de importación, las medidas proteccionistas (contingentes, cambios múltiples, etcétera) frente a una demanda que permaneció voluntariamente estable, suscitarán una utilización de las capacidades de producción más intensiva, permitiendo un alza de las tasas y de la masa de beneficios. El carácter durable del debilitamiento de los vínculos con las economías del centro y, por lo tanto, la perpetuación de estas contradicciones y los intentos de los capitalistas por superarlas, originará una capitalización creciente de los beneficios obtenidos. La extensión de la producción frente a los mercados existentes permitirá así un desarrollo importante y durable del empleo en el sector industrial.[50]

El proceso de sustitución de importaciones en el inicio, tal y como existió en México, no es el resultado de una estrategia deliberada de industrialización, sino el resultado de los intentos repetidos del poder por superar las contradicciones engendradas por la crisis mundial del capitalismo.

México comenzó, como todos los países latinoamericanos, su proceso de sustitución de importaciones por la vía más fácil, la producción de bienes finales de consumo *no durable*, no sólo porque la técnica que se emplea en su fabricación es en general menos compleja y comporta una intensidad de capital menos elevada, sino sobre todo porque para este tipo de bienes al mercado era más amplio, o bien porque ya existía o fue provocado por la acción gubernamental.

Toda esta fase de desarrollo que va de la gran crisis hasta el fin de la segunda guerra mundial se caracteriza por una muy fuerte sustitución de bienes de consumo. El aguijón del mercado, la política proteccionista y la débil intensidad capitalista son factores que empujaron en ese sentido. La modernización se concentra en algunos servicios urbanos, particularmente en los de utilidad pública. Las nuevas ramas industriales y de servicios, destinadas al consumo interno urbano, presentan tras la crisis económica mundial las más altas tasas de acumulación y de incorporación del progreso técnico. Así, el desarrollo industrial se concentró principalmente en las

ámbito local, provincias y estados, como Buenos Aires en Argentina, Mahrashtra en India o Hong Kong en China, cuentan con legislaciones particulares que regulan acceso a información de autoridades provinciales, a pesar de que aún no existe una legislación correspondiente en el ámbito federal.

4.- ¿Qué argumentos pueden ser válidos para restringir la divulgación de información oficial?

Los criterios más recurridos para limitar el derecho de información están vinculados con documentos que pudieran perjudicar las acciones legales de los servicios de inteligencia y seguridad nacional. Así como información que pudiera interferir con el ejercicio de la acción penal o con investigaciones en curso de las procuradurías justicia y otros organismos estatales encargados de la lucha contra el crimen. El derecho a la privacidad de las personas es otra limitante para no abrir los archivos oficiales, con la salvedad que se demande información sobre las acciones administrativas o de gobierno de los servidores públicos.

5.- ¿Qué oficinas reciben la petición de información y cuanto tiempo tarda su respuesta?

El sistema que ha probado mayor eficiencia es un enfoque descentralizado en el que cada una de las dependencias del gobierno federal tiene su propia oficina para tramitar las peticiones de información. En las legislaciones de los países estudiados, el promedio de tiempo para dar una respuesta a la petición es de 30 días hábiles. En algunos casos, las oficinas de gobierno pueden pedir una prórroga de 15 días más, en caso de que se maneje un volumen de peticiones que rebase su capacidad de respuesta.

6.- Si la oficina de gobierno rechaza la petición de divulgar información ¿Cuál es la segunda instancia a la que puede acudir un ciudadano para defender su derecho de acceso a documentación oficial?

Aquí las legislaciones nacionales presentan dos variantes para resolver la controversia entre el peticionario y la autoridad. En el caso de Japón y Estados Unidos, el peticionario puede acudir directamente a un tribunal federal para exigir una orden judicial que le permita obtener la información. Ambas legislaciones establecen un plazo no mayor a 30 días hábiles para que la corte emita su veredicto. La decisión de los tribunales, ya sea que favorezca al peticionario o a la oficina de gobierno, puede ser apelada para llevar el caso a la suprema corte, cuyo veredicto final es inapelable. La desventaja de esta fórmula es que los tribunales pueden sufrir una sobrecarga de trabajo por la cantidad de demandas para aplicar la LDI.

Países como Australia, Nueva Zelanda o Canadá establecieron una oficina encabezada por un ombudsman de la información que funciona como filtro a las peticiones que reciben directamente los tribunales. El ombudsman de la información emite recomendaciones sin validez judicial pero se espera que con la presión moral, la autoridad se vea forzada a divulgar la información sin que el caso tenga que llegar a los tribunales. Si la recomendación del ombudsman es ignorada por la autoridad, entonces se lleva el caso a las cortes.

7.- ¿Cuál debe ser la retroactividad de la LDI?

Establecer un rango de retroactividad de la ley es conveniente, ya que un gobierno difícilmente se puede comprometer a divulgar información de una administración anterior, si ni siquiera existe la garantía legal de preservar la documentación oficial. Por este motivo, es conveniente que la ley establezca un límite a su propia retroactividad. La ley británica, aprobada apenas hace unas semanas, marca un periodo de retroactividad de 3 años.

8.- En México la LDI se debe complementar con una Ley Nacional de Archivos

Actualmente, el almacenamiento del acervo documental que produce la administración pública federal se rige por un reglamento aprobado en 1946, que es aplicado por el Archivo General de la Nación. Sin una obligación legal de sistematizar y resguardar el alud documental que produce el gobierno federal, en la

mía (ya que la mayor parte de las importaciones son bienes intermedios y de capital). Entre 1948 y 1954 había aún una cierta elasticidad de las importaciones en función del precio que desapareció a medida que avanzaba el proceso de sustitución de importaciones y que se dejaba de importar bienes de consumo aumentando las importaciones de bienes de capital. En estas condiciones, a pesar del aumento del precio de las importaciones resultado de la modificación del tipo de cambio, no se puede disminuir el monto de las importaciones sin comprometer seriamente el ritmo de crecimiento de la economía. Así, en un país como México, donde el déficit de pagos corrientes aumenta constantemente, la experiencia reciente nos ha demostrado que sólo la disminución de la actividad económica interna por disminución de la demanda global provoca un freno del volumen de las importaciones.

Del lado de las exportaciones, se observa con respecto al inicio de los años cincuenta una modificación de su estructura. A pesar del predominio de los productos agroextractivos, desde hace algunos años se asiste a una cierta aparición de las exportaciones de productos manufacturados. Ahora bien, estos productos se caracterizan en los países semindustrializados por una menor elasticidad precio de la producción que los productos agrícolas. Así, también del lado de las exportaciones, la devaluación se presenta como un mecanismo más inadaptado que antes (1948-1954) para corregir el desequilibrio exterior. Esto sin hablar de las elevadas barreras proteccionistas con las cuales los países industrializados protegen las industrias nacionales.

En la situación de crisis de la economía capitalista internacional que había provocado una disminución del volumen y del precio unitario de ciertas exportaciones, y ante el imperativo de continuar importando bienes de capital y algunos bienes intermedios, la devaluación de 1976[45] se tradujo por un aumento del precio de los productos nacionales que utilizaban mercancías importantes como insumos. Por otro lado, las deudas que tenía el país en moneda extranjera aumentaron en términos de moneda nacional. Todo esto provocó un alza generalizada de los precios. Como el alza del salario no compensó el aumento de los precios, se asistió a una baja del salario real[46] que modificó la distribución entre salarios y beneficios a favor de los capitalistas. Así, en pocas palabras podemos decir que la devaluación de 1976 se saldó en un aumento del déficit externo, una aceleración de la inflación y una importante disminución del salario real.

La situación de crisis a la cual se fue enfilando la economía mexicana desde principios de los setenta es el resultado del modelo de industrialización seguido. El modelo de acumulación, centrado en el mercado interno, es decir el proceso de sustitución de importaciones, tiene la particularidad de engendrar un déficit creciente. No es una casualidad si en América Latina las economías que avanzaron más en el proceso de industrialización por sustitución de importaciones se volvieron las economías más endeudadas de la región (Brasil, México, Argentina) y están clasificadas entre las más endeudadas del Tercer Mundo. Así, la comprensión de los problemas que comenzó a conocer la economía mexicana a mediados de los setenta requiere ir más allá del cuadro financiero-monetario que presentamos en la primera parte, para dirigirnos hacia el análisis de las transformaciones estructurales de la economía mexicana a través del estudio del modelo mexicano de acumulación.

3. EL MODELO MEXICANO DE ACUMULACIÓN

La realidad económica internacional no es la simple agregación de las actividades económicas nacionales. Existe un proceso productivo mundial del cual las economías nacionales forman parte. Este proceso estructurado y jerarquizado, resultado de la acumulación de capital a escala mundial, implica la evolución de dos polos y realiza dos tipos de desarrollo: uno en el centro dominante y otro en la periferia dominada.

No nos cansaremos de repetir que la génesis del subdesarrollo se explica por la integración de las economías precapitalistas al proceso de desarrollo capitalista a escala mundial. El subdesarrollo de estas economías sólo es el resultado de esta integración. Luego entonces, todo intento de explicar el subdesarrollo por sí mismo, separándolo de la evolución de la economía mundial y de las necesidades de los centros dominantes, no llegará nunca a captar su génesis.

Siendo aún subdesarrollada, la economía mexicana —al igual que la brasileña y la argentina— se caracteriza por una estructura productiva heterogénea, pero relativamente avanzada. Este rasgo nos permite clasificarlas en una categoría especial de economías semindustrializadas para distinguirlas de las menos desarrolladas de la región.

Aunque las evoluciones históricas mexicana, brasileña y argentina hayan sido muy diferentes, esto no impidió la formación de una estructura económica parecida. En estos países, la industrialización ha sido el resultado tanto de las restructuraciones operadas por el sistema capitalista internacional a partir de la gran crisis de 1929, como de los cambios operados en la estructura socioeconómica y política de cada uno de estos países. De esta conjunción de modificaciones externas e internas dependió la especificidad de cada proceso.

En esta perspectiva, vamos a comenzar por analizar la evolución de la economía mexicana a partir de la fase primaria exportadora. Esto nos permitirá ver cómo esta estructura productiva avanzada pero heterogénea resulta de la modificación de las relaciones con el centro imperialista ocurrida en la época de la economía de exportación, y analizar cómo la continuación de su industrialización ya no dependerá directamente de sus exportaciones, sino de las formas adoptadas por su acumulación de capital. Aunque el centro dinámico de la economía mexicana ha sido interiorizado queda, sin embargo, sometida a las leyes que gobiernan la acumulación a escala mundial. Esta sumisión de la economía mexicana a la economía mundial

práctica sería imposible hacer efectivo el derecho a información oficial. La obsolescencia del reglamento que rige la archivística federal ocasionaría que por negligencia y simple desorganización, la información requerida difícilmente estaría disponible para quien la solicite.

Cuadro XXI

MONTO Y SERVICIO DE LA DEUDA TOTAL A LARGO PLAZO

Año	*(1) Deuda total*	*(2) Servicio de la la deuda*	*(2)/(1)*
1975	16 562	2 484.4	.150
1976	21 568	3 630.1	.168
1977	26 729	5 210.5	.194
1978	32 529	7 100.9	.218
1979	37 607	11 439.3	.304
1980	43 475	9 257.7	.212

FUENTE: *L'endettement du Tiers-Monde*, OCDE, París, 1982, p. 66.

y otro. Así, la pérdida en la relación de intercambio para un país se expresa de una manera social sintética en la devaluación de su tipo de cambio, más precisamente en una devaluación superior a la diferencia de los ritmos de inflación entre el país que devalúa y los países extranjeros. Es esta "devaluación real de la moneda" lo que mide el fracaso de la valorización internacional del trabajo nacional. En la medida en que el tipo de cambio de una moneda se desvaloriza más que la diferencia entre los precios del país correspondiente y los de los países extranjeros, se puede decir que hay una pérdida real en el intercambio. Esto origina un alza del precio de los productos importados, por lo tanto un aumento más rápido de la inflación y en consecuencia una peor posición en la crisis internacional. Pero la devaluación abarata la producción interna con respecto a las importaciones, lo que aumenta la competitividad de la producción interna. De hecho, lo que se espera cuando se devalúa la moneda es la disminución del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos gracias a una disminución de las importaciones y a un aumento de las exportaciones.

Este resultado no se obtiene siempre, como pretenden los defensores de los mecanismos automáticos del mercado. En efecto, si las mercancías que el país exporta tienen una demanda muy inelástica, a pesar de la baja de su precio no habrá un aumento muy fuerte de la cantidad demandada. A este respecto, se estima que en México, en 1976, 35% de las exportaciones eran inelásticas.[42] Por otro lado, el débil desarrollo de la industria de bienes de capital en los países subdesarrollados obliga a estos países a recurrir al exterior para realizar la transformación de su dinero en capital-dinero y posteriormente en capital-productivo (D-MP). Esto provoca que los países subdesarrollados, independientemente del aumento del precio de las importaciones, estén obligados a continuar comprando mercancías en el exterior. Si no lo hicieran, estarían obligados a reducir fuertemente el crecimiento.

Así, no debe asombrarnos el hecho de que en México, en 1976, 67% de las importaciones eran inelásticas al precio.[43]

No debemos asombrarnos tampoco de la incapacidad de la fuerte devaluación de 1976 para corregir el desequilibrio externo. En efecto, la tasa media anual de aumento del déficit entre 1971 y 1975 fue de 39.56%. Después de la devaluación, es decir entre 1977 y 1981, esta tasa fue de 43.35% (véase cuadro XXII). Así, contrariamente a lo que sostiene R. Villarreal,[44] pensamos que a medida que se avanza en el proceso de industrialización la devaluación se vuelve cada vez más un mecanismo ineficaz para corregir el desequilibrio externo. Estos últimos años se ha operado un cambio de las elasticidades de las importaciones con respecto a los primeros años de la posguerra. La elasticidad de las importaciones en función de los precios (y, por lo tanto, del tipo de cambio) se volvió una elasticidad en función del nivel de actividad económica y de la tasa de crecimiento de la econo-

Cuadro XXII

DÉFICIT DE LA CUENTA CORRIENTE DE LA BALANZA DE PAGOS
(Millones de dólares)

Año	*Déficit*	*Tasa de crecimiento anual*
1971	726.4	—23.2 %
1972	761.5	4.8 %
1973	1 175.4	54.3 %
1974	2 558.1	117.6 %
1975	3 692.9	44.3 %
Promedio		39.56%
Después de la devaluación de 1976		
1977[p]	1 550.3	—49.48%
1978[p]	2 462.5	58.84%
1979[p]	4 856.4	97.20%
1980[p]	6 596.6	35.80%
1981[p]	11 704.1	77.40%
Promedio		43.35%

[p] Cifras preliminares.

FUENTES: 1971-1975. *Información sobre las relaciones económicas de México con el exterior*. SPP, cuadro 1-C; 1979-1980, *Boletín mensual de información económica*, vol. v-4, SPP, cuadro 4-1; 1977, 1978 y 1981, *Informes anuales del Banco de México*.

ACCIÓN III
PROMOVER EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN ÁREAS ESPECÍFICAS DEL GOBIERNO

Propuesta M1,5 "Crear el servicio civil de carrera en materia de procuración de justicia, en particular para el ministerio público y órganos auxiliares (reforma al artículo 21 constitucional y creación de su marco reglamentario)"

Introducción

Según la última encuesta internacional de valores, México alcanzó recientemente el segundo lugar como país más corrupto en el mundo. El funcionario que difundió este dato le comentó discretamente a su jefe que se tuvo que dar una lana para no quedar en primer lugar. Este chiste popular, es una muestra de cómo nos vemos nosotros mismos frente al terrible problema de la corrupción.

Mientras que se diseñen nuevos marcos legales que hagan más transparente el ejercicio de gobierno y se castigue con mucho más rigor la corrupción, lamentablemente el problema no se va a resolver como por arte de magia.

Hoy quiero hablar de uno de los lugares en donde hay más corrupción en México, uno de los rubros en donde el déficit y los altos niveles de corrupción están volviendo al Estado de Derecho a niveles en donde el Estado mismo tiene problemas para asegurar su propia legitimidad frente a la sociedad. Quiero hablarles de la Corrupción y el círculo vicioso que ha generado en la Procuración de Justicia.

Identificación del problema

En años recientes, con el deterioro de las economía familiares y la falta de empleos bien remunerados, los temas de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, se volvieron una de las grandes preocupaciones del gobierno federal y uno de los principales reclamos de la sociedad. Ante la ausencia de un alto crecimiento económico duradero y sostenido y un marco legal con los instrumentos, instancias y procedimientos adecuados para enfrentar los reclamos de seguridad y justicia, una buena parte de la sociedad se sintió afectada en sus economías personales y en las posibilidades por seguir creciendo dentro de la escalera de movilidad social. Otra parte del componente social se sintió atemorizada y vulnerada en la protección de sus derechos más elementales, en la integridad y seguridad personal, familiar y patrimonial.

La seguridad pública y la procuración de justicia se volvieron temas muy complejos de analizar, porque se politizaron al grado de tener diversas opiniones de carácter electoral pero pocas veces con sentido práctico, legal e institucional. Se escuchan promesas y sentencias, pero no propuestas de cómo y con qué resolver el problema de la seguridad pública y el déficit de justicia.

¿Qué pasó con el país, por qué cambió tan repentinamente el ambiente y la seguridad con la que estábamos acostumbrados a vivir? Son diversas las interpretaciones, sin embargo dos elementos pueden explicar el fenómeno de la delincuencia: la falta de educación y capacitación en muchos sectores de la población han generado masa interminables de personas desocupadas que tiene que producir o generar su propio autoconsumo de necesidades, si a esto se le agrega que no hay empleos para personas con poca escolaridad o capacitación, y los que tienen empleo están mal pagados, tenemos a una cantidad considerable de personas que requieren mayores recursos económicos para que puedan cubrir sus necesidades.

Cuadro XXXI

EXPORTACIONES POR SECTOR DE ORIGEN (1970-1981)

*(Millones de dólares)**

Año	*Total*	*%*	*Agricultura y ganadería*	*%*	*Industrias extractivas*	*%*	*Industrias de transformación*	*%*	*Artículos no clasificados*	*%*
1970	1 281.3	100.0	578.9	45.2	97.4	7.6	425.2	33.2	179.8	14.0
1971	1 363.4	100.0	577.7	42.4	87.1	6.4	484.8	35.5	213.8	15.7
1972	1 665.3	100.0	723.2	43.4	91.4	5.5	583.8	35.1	266.9	16.0
1973	2 070.5	100.0	847.4	40.9	92.0	4.4	788.7	38.1	342.4	16.6
1974	2 850.0	100.0	788.7	27.7	195.9	6.9	1 390.7	48.8	474.7	16.6
1975	2 861.0	100.0	800.8	28.0	582.4	20.3	1 043.0	36.5	434.8	15.2
1976	3 315.8	100.0	1 155.1	34.8	685.2	20.7	910.0	27.4	565.5	17.1
1977	4 181.1	100.0	1 340.8	32.1	1 127.3	27.0	1 052.0	25.1	661.0	15.8
1978[p]	5 659.7	100.0	1 479.4	26.1	1 956.3	34.6	1 346.9	23.8	877.1	15.5
1979[p]	10 623.9	100.0	1 778.7	16.8	4 103.2	38.6	2 934.0	27.6	1 808.0	17.0
1980[p]	18 518.2	100.0	1 544.1	8.3	10 381.3	56.1	3 378.8	18.2	3 214.0	17.4
1981[p]	23 786.6	100.0	1 467.1	6.2	14 511.4	61.0	3 396.0	14.3	4 412.0	18.5

[p] Cifras preliminares.

* Las exportaciones excluyen las operaciones realizadas por las empresas maquiladoras.

FUENTES: 1971-1978. *Información sobre las relaciones económicas de México con el exterior*. SPP, cuadros 2-A y 2-B. 1979-1981. *Informes anuales* del Banco de México.

industrias importan lo esencial de sus bienes intermedios y de su equipo, de tal suerte que los salarios pagados representan casi el único valor agregado por México. Por lo mismo, no es sorprendente constatar que estas industrias orientadas hacia la exportación tienen muy pocos efectos de encadenamiento sobre el conjunto del tejido industrial. El interés del centro por relocalizar ciertas operaciones de producción en la periferia tiene por objetivo la búsqueda de beneficio sobre la base de la desigualdad de las remuneraciones de la fuerza de trabajo y de la posibilidad de imponer condiciones de trabajo agotadoras que permitan elevar la intensidad y la productividad del trabajo. De hecho, nos encontramos frente a un modo de luchar contra la baja de rentabilidad media de los capitales que se manifiesta en las economías del centro desde finales de los años sesenta.[91]

Esta estrategia de relocalización-segmentación para México significó un monto creciente de divisas a título de pagos por servicios de transformación (maquiladoras). En efecto, los ingresos por servicios de transformación pasan de un monto de 80.9 millones de dólares en 1970 a 773.4 millones en 1980 (véase cuadro XXXII).

Cuadro XXXII

INGRESOS POR SERVICIOS DE TRANSFORMACIÓN EN LA BALANZA DE PAGOS (MAQUILADORAS)

(Millones de dólares)

Año	*Monto*
1970	80.9
1971	101.9
1972	164.7
1973	277.6
1974	443.5
1975	454.4
1976	535.7
1977	524.7
1978[p]	714.3
1979[p]	637.6
1980[p]	773.4

[p] Cifra preliminar.

FUENTES: 1970-1978: *Información sobre las relaciones económicas de México con el exterior*, SPP, cuadro I-C. 1979-1980: *Boletín mensual de información económica*, vol. V, n. 4, SPP, cuadro 4.1.

Pero, como resultado de los cambios acontecidos en al economía mundial tras el primer choque petrolero de 1973 (alza espectacular del precio del

Ante la falta de empleos, una persona sin educación con amplias necesidades económicas y pocos valores civiles y culturales, se convierte en un candidato potencial para delinquir. Si esta persona, empíricamente observa que al delinquir no hay castigo, ya sea por corrupción, ineficacia o negligencia, seguramente su instinto le hace caer en cuenta que para subsistir es más fácil actuar contra la ley que no hacerlo.

Esto nos demuestra que por muchos años el tema quedó olvidado, sin generar preocupación alguna para nadie, sin embargo cuando el problema se presentó y generalizó en áreas urbanas de alta concentración demográfica, no hubo manera de contener ni resolver los problemas. Al menos en el corto plazo los resultados han sido muy pobres.

Ante la tardanza para solucionar el problema, diversas voces de la sociedad civil se han manifestado en contra de la inseguridad, algunos maestros de derecho, distinguidos por su actuación en la academia inclusive han pedido al Presidente la suspensión de las garantías individuales en algunas ciudades del país, por considerar que la paz y el orden público se habían perdido. Esta medida definitivamente no acabaría con el problema de la inseguridad y la justicia, sólo contendría negativamente el problema, pero no lo resuelve.

La falta de respuestas institucionales ha creado un ambiente de desconfianza, de temor, y finalmente de frustración y resignación frente a la alza de las tasas de criminalidad. Tal parecía que el Estado ha claudicado en una de sus primeras obligaciones constitucionales, otorgar y hacer efectiva la seguridad, personal y patrimonial de las personas. Asegurar la libertad de tránsito y asegurar el derecho a la vida.

A principio de los años 90, se denunciaron en números redondos, cerca de 810,000 actos delictivos. En 1997, la suma creció un poco más, se denunciaron 1'490,000 actos delictivos en toda república. Las cifras nos demuestran que se incrementaron las denuncias penales porque aumentó la delincuencia o porque se creó una nueva cultura ciudadana de la denuncia.

Ese es otro de los grandes problemas de la seguridad pública y la justicia en nuestro país, que las personas agraviadas por un delito, prefieren no denunciar por miedo a las represalias subsecuentes o porque creen que su denuncia no va a prosperar. En una palabra no hay **confianza ciudadana** en las instituciones encargadas de dar protección y procurar justicia. No hay cifras concretas que nos indiquen qué porcentaje de la población no denuncia. Sin embargo hay encuestas que demuestran que las personas que prefieren no denunciar por miedo y desconfianza alcanza cerca del 50%.

¿Cuál es el principal problema de la seguridad pública en México? ¿Por qué hay tanta delincuencia? ¿Por qué apareció tan repentinamente?

Hay diversas interpretaciones, sin embargo uno de sus principales problemas es la **corrupción** que crea **impunidad**, la ineficacia de las **penas** y el poco o nulo **resarcimiento de los daños a las víctimas**. Claro que el problema de la seguridad y justicia es integral, sin embargo estos puntos son un lastre que no permite que se haga justicia en los términos más amplios de la expresión. En realidad estamos frente a un círculo perverso en donde la corrupción crea impunidad y ésta a su vez injusticia. En este sentido es importante revertir los incentivos que crean este círculo vicioso, para tener un mejor marco de referencia.

Como se ha observado, hasta hace algunos años, era más rentable delinquir que no hacerlo. Las leyes, los procedimientos y algunas autoridades administrativas y jurisdiccionales en realidad facilitaban el trabajo de los delincuentes. Sólo por citar una cifra reciente, en materia penal, en 1997 se denunciaron en la ciudad de México 14,074 actos delictivos, de los cuales, cerca del 97% no se resolvieron. En cifras 13,651 delitos denunciados no encontraron respuesta al reclamo de justicia. La cifra es más escandalosa si pensamos que hay delitos mayores que ocasionalmente no son denunciados, como es el secuestro. A esto hay que agregar que no hay cultura de denuncia.

Cuadro xxx

DEUDA EXTERNA DEL SECTOR PÚBLICO A PLAZO DE UN AÑO O MÁS
(Porcentaje de participación)

Año	*1969*	*1970*	*1971*	*1972*	*1973*	*1974*	*1975*	*1976*	*1977*	*1978*
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Sector gobierno	21.2	21.5	20.9	20.4	24.2	24.4	18.7	22.2	21.2	21.7
Organismos y empresas públicas	57.3	54.4	54.9	50.1	45.8	46.3	47.5	43.3	42.8	44.2
Otros organismos públicos	21.5	24.1	24.2	29.5	30.0	29.3	33.8	34.5	36.0	34.1
Financieros	11.2	11.8	12.4	13.1	17.0	16.9	19.2	22.6	27.3	28.1
No financieros	10.3	12.3	11.8	16.4	13.0	12.4	14.6	11.9	8.7	6.0

FUENTE: La misma del cuadro 29.

tinada a un mercado interno sólidamente protegido. Nos encontrábamos frente a una "nueva" ortodoxia que en México y en otros países del Tercer Mundo predicaba el crecimiento a través de la *exportación de manufacturas* intensivas en mano de obra. La industrialización vía desarrollo de exportaciones de manufacturas debería tomar el relevo de la industrialización vía sustitución de importaciones. Era evidente que en esta nueva estrategia para superar el endeudamiento externo, era fundamental el papel de las firmas transnacionales que apuntan a la exportación. En economías como la de México, donde el tipo de cambio estuvo durante mucho tiempo sobrevaluado y donde los costos de producción eran elevados, las firmas transnacionales vacilaron en exportar, pero fueron obligadas gracias a una política deliberada por parte del gobierno.[90] Las firmas transnacionales deberían volverse los actores principales de esta nueva estrategia de exportación de manufacturas, al igual que lo fueron en la estrategia precedente de industrialización por sustitución de importaciones. La evidencia empírica nos dice que esta nueva estrategia comenzó a tener efectos en México, ya que entre 1970 y 1974 el peso relativo de las exportaciones manufactureras en el conjunto de las exportaciones aumentó de 33.2% a 48.8% (véase cuadro xxxi). Sin embargo, hay que tener claro que este crecimiento de las exportaciones manufactureras se produce en un contexto mundial de relocalización en la periferia de ciertas industrias que han perdido su papel clave en el interior del sistema productivo de los países centrales: textiles, siderúrgica, automotriz, etcétera. Estamos así ante una nueva división internacional del trabajo, división que hace que algunos países periféricos como México exporten no solamente bienes y materias primas de origen agrícola, sino también una gama bien delimitada de productos industriales. Así, desde el inicio, las posibilidades de exportación se han limitado a ciertos productos: México sólo ha exportado productos agrícolas transformados (esto representa aproximadamente el 75% de las exportaciones), textiles (hilados y tejidos), cueros y zapatos, metales no ferrosos y, recientemente, materiales de construcción.

Pero para México la relocalización ha significado también un proceso de *relocalización-segmentación de la línea de producción*. En efecto, desde 1965 se asiste a la implantación, principalmente en la frontera con los Estados Unidos, de fábricas maquiladoras de propiedad estadounidense donde se utiliza una mano de obra barata, y sometida a condiciones de trabajo agotadoras, sobre todo destinada al montaje de aparatos eléctricos y electrónicos, así, como a la fabricación de zapatos y ropa. Hay que señalar que en los últimos diez años el aumento de las exportaciones manufactureras mexicanas ha sido particularmente notable en las industrias electromecánicas. Ahora bien, una parte importante de estas industrias está instalada en la frontera con los Estados Unidos, bajo la forma de "maquiladoras" que importan piezas y reexportan productos acabados. En el curso de los últimos años, las maquiladoras han realizado cerca de tres cuartos de las exportaciones mexicanas de productos electromecánicos. Sin embargo, estas

En resumen, en años recientes, delinquir se traducía en un juego de probabilidades, en donde las posibilidades de ser detenido, juzgado y sentenciado eran de 1.3 entre 10. Para una persona que no tiene estudios, valores, oportunidades y sí muchas necesidades esta cifra se convirtió sin saberlo en su pasaporte institucional para la delincuencia.

Al margen de la corrupción, la ineficiencia, la falta de equipos, tecnología, armamento, capacitación, recursos económicos, infraestructura, el principal y primer problema de la seguridad pública en México es la impunidad, el déficit que hay entre los que demandan justicia y seguridad y las instituciones que lo pueden otorgar en un tiempo razonable y de acuerdo a ciertos principios de derecho.

La corrupción e impunidad es un problema que ha llegado a niveles en los que el Estado Mexicano lo debe de considerar como la más alta prioridad de la nueva agenda de gobierno, como un tema de seguridad nacional que debe ser resuelto en el corto plazo, con políticas públicas integrales y orientadas en 5 frentes diferentes: prevención del delito, procuración, administración e impartición de la justicia y readaptación social. En el largo plazo, sólo la educación y el crecimiento económico serán los pilares que sostengan en gran medida el nuevo marco legal que protege la seguridad y justicia de los mexicanos. En esta tarea sociedad y gobierno tenemos una responsabilidad común, una responsabilidad compartida con el futuro del país.

Diagnóstico

En materia directa de procuración de justicia, ¿Cuáles son las principales debilidades del sistema legal? ¿Por qué es tan impune la procuración de justicia en México?

En gran medida 5 elementos constituyen las grandes debilidades institucionales del sistema de procuración de justicia en México, y de manera específica del Ministerio Público que bajo la óptica Constitucional es el encargado de investigar y perseguir el delito:

1. Corrupción
2. Incapacidad o Incompetencia
3. Negligencia
4. Complicidad
5. Desconfianza

Hay corrupción porque en lo económico el Ministerio Público y la Policía que lo auxilia no tienen salarios competitivos y bien remunerados, en algunos casos no hay un espíritu ni compromiso con la vocación de servicio, no hay valores ni principios que comprometan a los servidores públicos con los altos valores de la justicia y la sociedad. Hay corrupción porque no hay castigos fuertes y ejemplares y falta un sistema más eficiente de control, transparencia y rendición de cuentas ante otras instancias ajenas al propio poder ejecutivo.

Hay incapacidad del Ministerio Público, porque institucionalmente ciertas lagunas legales, desactualización de leyes con procedimientos obsoletos dan más beneficios y derechos a los que delinquen que a los que demandan justicia.

Hay incompetencia del Ministerio Público y de las policías que lo auxilian porque en general no hay un capital humano altamente calificado y permanentemente capacitado. Los mecanismos de selección y promoción de personal son deficientes y no gozan de un alto prestigio profesional, ni de reconocimiento social.

papel muy importante en el modelo de acumulación, facilitando la realización de la plusvalía. A través de la aceleración de su programa de obras públicas, en vigor desde hace mucho tiempo, y de la rápida expansión de las industrias petroleras, petroquímicas básicas y eléctricas, entre otras, el Estado ha alentado la interrelación entre su aparato productivo y numerosas empresas industriales, cuya expansión y crecimiento dependen de la fuerte demanda estatal. El papel del Estado como promotor de la demanda ha sido muy importante. En efecto, el sector público dispone de una gran cantidad de proveedores privados y de muchas empresas contractuales.

El Estado juega igualmente un papel muy importante como oferente de insumos industriales baratos (inferiores a los costos), hecho que ha permitido aumentar los beneficios de los empresarios, gracias a su impacto sobre los costos de producción. Así, por ejemplo, las cuotas de energía eléctrica para utilización industrial son más bajas que el promedio. Igualmente, citemos a manera de ejemplo el hecho de que el metro cúbico de gas natural es vendido muy barato por PEMEX a empresas privadas. En estos casos, hay una transferencia directa de plusvalía hacia el capital privado. Pero el Estado opera también transferencias indirectas por intermedio del subsidio de algunos bienes-salario. A este respecto, la acción de la CONASUPO es muy importante, así como el subsidio a los transportes colectivos (por ejemplo, el metro) para reducir el valor de la fuerza de trabajo.

No obstante, la acción del Estado no se caracteriza únicamente por un límite mínimo por debajo del cual hay riesgo de bloquear la reproducción del capital; dicha acción tiene también un límite máximo que no se puede rebasar. Así, esta política de transferencia de plusvalía hacia el sector privado sólo pudo ser proseguida gracias a subsidios crecientes del gobierno federal hacia las empresas paraestatales y sobre todo con un endeudamiento exterior creciente de estas últimas (véanse cuadros XXIX y XXX). Nótese a este respecto que la deuda del sector eléctrico y de PEMEX representaba ella sola, en 1978, el 36.5% de la deuda exterior pública mexicana a plazo de un año o más.[89]

Los problemas del sector externo, y particularmente el deseo de superarlos sin recurrir a un endeudamiento exterior masivo, volvieron imperativa una revisión de la estrategia del sector externo por parte del gobierno. En esta nueva estrategia, la industria debería, entre 1970 y 1976, volverse la punta de lanza del sector exportador. Esto nos explica los deseos manifestados en aquella época por los responsables económicos mexicanos de encontrar mercados externos para los productos manufacturados. A este respecto, a inicios de la década precedente, en los medios oficiales mexicanos se anunció la intención de instaurar una política de diversificación del mercado externo para los productos mexicanos de exportación. Se trataba de operar una revisión total del sistema de protección con el fin de mejorar la posición competitiva internacional de los artículos manufacturados mexicanos a través de algunas ventajas fiscales, de tal suerte que la producción para la exportación fuera muy atractiva con respecto a la producción des-

Cuadro XXIX

MONTO DE LA DEUDA EXTERNA DEL SECTOR PÚBLICO A PLAZO DE UN AÑO O MÁS
(Millones de dólares)

Año	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Total	2 914.8	3 259.2	3 554.4	4 322.2	5 731.8	7 980.8	11 612.0	15 923.4	20 185.3	25 027.7
Sector gobierno	618.7	701.1	742.1	880.3	1 386.1	1 948.7	2 169.3	3 528.2	4 272.4	5 427.6
Organismos y empresas públicas	1 669.2	1 773.9	1 950.1	2 167.0	2 623.3	3 698.0	5 515.4	6 893.7	8 640.1	11 053.6
Otros organismos públicos	626.9	784.2	862.2	1 274.9	1 722.4	2 334.1	3 927.3	5 501.5	7 272.8	8 546.5
Financieros	326.3	383.2	442.5	566.2	973.4	1 345.0	2 231.7	3 606.8	5 520.0	7 047.3
No financieros	300.6	401.0	419.7	708.7	749.0	989.1	1 695.6	1 894.7	1 752.8	1 499.2

NOTAS: Sector Gobierno: Gobierno Federal, Departamento del Distrito Federal, CAPFCE.
Organismos y empresas públicas: Sector eléctrico, Ferrocarriles, PEMEX, Caminos y Puentes Federales, Aeroméxico, Fertilizantes Mexicanos, Conjunto Sahagún, Instituto Mexicano del Café, Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas, Productos Pesqueros Mexicanos, CONASUPO.
Otros organismos públicos financieros: NAFINSA, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Fideicomiso del Gobierno Federal, Banco Nacional de Crédito Rural, Financiera Nacional Azucarera, Banco Nacional de Comercio Exterior, Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, Banco Nacional de Fomento Cooperativo.
Otros organismos no financieros: Metro, Altos Hornos de México, Teléfonos de México, otros.

FUENTE: *Información sobre gasto público 1969-1978*. SPP y SHCP, cuadro IV-4.

Hay negligencia y rezago de trabajo, porque no hay un sistema efectivo de vigilancia y supervisión de las actuaciones del Ministerio Público en las distintas fases del procedimiento de la averiguación previa hasta el desarrollo del proceso penal.

Aunque difícil de comprobar, la complicidad entre algunos malos elementos del Ministerio Público con sus auxiliares y miembros del crimen organizado, han creado un círculo vicioso y perverso que limita la acción de la justicia e incentiva la fuga de información. Este aspecto debe de ser erradicado con tolerancia cero. Pruebas, evaluaciones y reportes constantes y periódicos deben de ser implicados como una política de control y transparencia.

La desconfianza es el peor de los aspectos que conforman el círculo perverso de la impunidad. Si un ciudadano no tiene confianza en sus autoridades encargadas de dar justicia, lamentablemente la institución no va a cambiar porque, la apatía e indiferencia ciudadana no demandan una mejora en el servicio de la procuración de justicia. La desconfianza, sólo fortalece la corrupción, pues el ciudadano al desconfiar de la ley y sus autoridades, prefiere hacer un mal pago o incluso buscar la justicia con su propia mano que buscar en las instancias indicadas la aplicación del derecho.

Aun y cuando son obstáculos difíciles de saltar, el Ministerio Público y la policía que lo auxilia puede revertir la tendencia de las altas tasas de criminalidad que se vive en las ciudades de alta concentración geográfica.

Para ello es necesario implementar una nueva política, con un nuevo método de procedimientos y estructuras que ayuden a revertir los incentivos que hacen la seguridad y justicia un estado perfecto para la impunidad y la corrupción.

La propuesta institucional

La evidencia nos demuestra que las instituciones que han optado de manera formal o indirecta en la creación y consolidación de servicios públicos más eficientes y eficaces han recurrido a la implementación del servicio civil de carrera.* Algunas de estas instituciones gozan de mayores niveles de autonomía en sus finanzas y autogobierno, sin embargo lo relevante del servicio civil de carrera descansa en gran medida en la profesionalización de un servicio público que por su naturaleza debe de estar ajena a los intereses políticos de los partidos y en general de los actores que desarrollan políticas públicas de corto plazo.

Con el deseo de formalizar y asegurar la implementación del servicio civil de carrera en nuestras leyes e instituciones, se sugiere hacer los siguientes cambios con el ánimo de fortalecer la seguridad y justicia en los diferentes ámbitos de gobierno.

Primera propuesta: Reforma Constitucional

Incluir el artículo 21 Constitucional, el reconocimiento del servicio civil de carrera en la procuración de justicia bajo los criterios de profesionalismo, honradez, legalidad, certeza y eficiencia.

Segunda Propuesta: Nuevas Leyes Secundarias del Servicio Civil de Carrera en la Actuación del Ministerio Público y Órganos Auxiliares.

Las leyes deberán contener las siguientes líneas generales de regulación y procedimiento:

* Tal es el caso del IFE, BANXICO, INEGI, Servicio Exterior Mexicano, que han dado resultados bastante aceptables en las funciones que cada parte tiene asignadas. Estas instituciones se han caracterizado por su apartidismo y distancia que han guardado del gobierno. En otras palabras se les considera instituciones de Estado y no de gobierno. Salvo el caso de la UNAM, que sería una de estas instituciones, con personalidad y patrimonio propio, con capacidad de autogobierno, se podría afirmar que no hay crisis institucional en ningún órgano que promueve el servicio civil de carrera.

En estas condiciones, se volvió imposible para el Estado mantener bajos los precios de los productos agrícolas. Los "precios de garantía" pagados por el Estado, después de haber conocido un cuasi estancamiento durante mucho tiempo, no han podido ser mantenidos. Desde 1973, todos los "precios de garantía" casi se duplicaron en menos de dos años (las alzas fueron particularmente notables para el maíz, el trigo, el frijol y el sorgo). Las consecuencias no se hicieron esperar y el costo de la vida aumentó fuertemente a partir de 1973.[84] Así, apareció del lado del sector agrícola lo que el padre del estructuralismo latinoamericano, Juan F. Noyola, llamaba una presión inflacionista básica. Con esto la agricultura mexicana cesó de cumplir una de sus tareas fundamentales para el crecimiento capitalista: proveer a las masas urbanas de una oferta abundante de alimentos baratos, con el propósito de impedir un aumento del costo de reproducción de la fuerza de trabajo urbana.

Por lo que toca a la otra importante función de la agricultura en el crecimiento capitalista, hay que señalar que el comportamiento de la agricultura mexicana no fue mejor. La crisis del sector agrícola afectó no sólo el aprovisionamiento para el mercado interno, sino también las relaciones con el exterior. La agricultura mexicana tiene cada vez más dificultades para proveer las divisas necesarias a la reproducción del capital. Por un lado, las condiciones adversas del mercado internacional han reducido el volumen y los precios de los productos tradicionalmente exportados por México: algodón, ganado, tomate, café, agave, etcétera. Por otro lado, la pérdida sustancial de dinamismo del sector agrícola ha originado un aumento de las importaciones de alimentos de productos que antes eran exportados, como el maíz, el trigo, etcétera. Así, la balanza comercial de productos agrícolas pasa de un excedente de 304.5 millones de dólares en 1970 a un déficit de 35 millones en 1974.[85] Por primera vez en mucho tiempo, México se volvió un país importador neto de productos agrícolas, agravando con ello la situación del sector externo y comenzando a plantear problemas a nivel de FT en el ciclo de reproducción del capital. En efecto, desde hace algunos años el ciclo de acumulación tiene que articularse fuertemente con el *exterior* no sólo para lograr la metamorfosis D-MP (compra de medios de producción) sino también la metamorfosis D-FT (compra de productos alimenticios para alimentar a la fuerza de trabajo).

El bloqueo del sector agrícola precipita las tendencias inflacionistas con efectos inmediatos sobre el costo de la vida urbana. A pesar de los aumentos urgentes de salario, el deterioro del salario real se volvió evidente, sobre todo después de 1976.[86] La clase obrera no fue capaz de recuperar su poder de compra frente a una fuerte inflación que desconocía la economía mexicana desde mucho tiempo atrás. Esta inflación fue tanto el resultado de factores estructurales de orden interno como de la crisis económica que comenzó a vivir la economía mundial capitalista desde 1973. Más específicamente, pensamos que la explicación de la inflación mexicana de los años setenta se encuentra en los siguientes factores:

- la rigidez de la oferta agrícola de alimentos;
- la política monetaria restrictiva de corte monetarista, implementada durante algunos años, que es la causa de profundos desequilibrios estructurales en el sistema económico;
- la fuerte dependencia de la economía nacional con respecto al exterior, lo que origina un aumento de los precios por vía de la inflación importada;
- los vínculos del sistema financiero mexicano con el sistema financiero internacional.[87]

La crisis del sector agrícola y una fuerte inflación fueron el telón de fondo de un cuasi estancamiento de la inversión privada que caracterizó a la mayor parte de la década de los setenta. En efecto, entre 1970 y 1977, la tasa media anual de aumento de la inversión privada fue de 0.3% (cf. cuadro XXVIII). Esta tendencia al cuasi estancamiento fue sobre todo el resultado de obstáculos de mercado que —como ya lo hemos dicho— comenzaron a manifestarse en los años sesenta con la existencia de una fuerte capacidad ociosa. Evidentemente, las tendencias recesivas golpean sobre todo a las empresas (en su mayoría artesanales) desaparecidas del sector manufacturero entre 1965 y 1975 (véase cuadro XXIV). Por el contrario, nos dice Carlos Tello, es interesante hacer notar que justo en medio de una de las más grandes recesiones que atravesó la economía mexicana en los setentas, algunos grupos industriales obtuvieron beneficios insólitos consolidando su posición oligopolítica en el mercado nacional.[88]

Cuadro XXVIII

TASA DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL A PRECIOS DE 1960

Año	*1970*	*1971*	*1972*	*1973*	*1974*	*1975*	*1976*	*1977*	*1971-1977*
Inversión pública	6.4	—9.4	39.4	22.9	—4.9	19.9	—12.4	12.2	11.5
Inversión privada	9.5	—0.4	—0.6	10.8	20.1	—1.6	— 0.2	—21.6	0.3

FUENTE: *México, hoy*, ed. Siglo XXI, México, 1979, cuadro v.

Sin embargo, hay que recordar que el modelo mexicano de acumulación siempre se ha apoyado sobre un frente muy importante: el papel del Estado. Así, la cuasi ausencia de inversión privada en los años setenta fue compensada por un fuerte aumento de la inversión pública (11.5% de aumento medio anual), de tal suerte que las fuerzas del estancamiento fueron vencidas (la tasa de crecimiento medio anual del PIB fue de 5.3% entre 1971 y 1979).

A este respecto, hay que señalar que en México el Estado ha jugado un

- Incentivar profesionalmente y reconocer públicamente al buen funcionario público así como al grupo de policías que se responsabilicen de investigaciones exitosas.
- Ampliar la red de premios y recompensa a todos los Ministerios Públicos y policías que tengan anualmente una buena hoja de servicios.
- Mejora de salarios, pensiones, seguros médicos y de vida.
- Mejora de equipo de trabajo: sistemas de cómputo, redes, personal de apoyo y administrativo. En el caso de la policía, mejora de armas, vehículos, sistemas de comunicación.
- Cursos permanentes de capacitación y actualización jurídico procesal y adiestramiento policial.
- En el reclutamiento, permanencia y promoción de personal, niveles de aceptación más elevados para los aspirantes a Ministerio Público, procurando tener perfiles de personas comprometidas con el servicio público, bases éticas del ejercicio profesional, alto nivel educativo y estándares de perfiles psicológicos aceptables para el buen desempeño de sus funciones.
- Dotar con mayores facultades de supervisión, garantías y seguridad a la contraloría interna de la Procuraduría y visitaduría de la CNDH así como brindar nuevos espacios de comunicación entre el ejecutivo y el poder legislativo a través de la entidad superior de fiscalización.
- Cursos constantes de capacitación a Ministerios Públicos y policías sobre el proceso de investigación y levantamiento de averiguaciones previas.
- Penalizar la fuga de información por parte de los funcionarios, ministerios públicos o policías que trabajen directa o indirectamente en cualquier etapa del procedimiento penal. Considerar a este acto como un acto de complicidad, por favorecer dolosamente con información privilegiada a un delincuente.
- Que el órgano superior de fiscalización del Poder Legislativo, revise continuamente y no bajo una queja o inconformidad los resultados de las averiguaciones cuando se trate de delitos mayores, con el objeto de que los Ministerios Públicos sientan presión en la supervisión de su comportamiento personal y profesional.
- Crear mecanismos que incentiven la participación de estudiantes destacados dentro del servicio de la procuración de justicia.
- Elaboración de exámenes periódicos sobre la actualización, conocimientos y valores éticos de los Ministerios Públicos en funciones.
- Desarrollar un capítulo específico sobre las penas, castigos y multas del servidor público que no cumplió con su trabajo.

Conclusión

El término profesionalización puede ser parte de la respuesta inmediata que requiere la procuración de justicia en el corto tiempo. En el largo plazo sólo la educación y el crecimiento de la economía son los motores que pueden reducir sustancialmente el problema de la corrupción y la impunidad en una sociedad cansada de denunciar, de demandar justicia y seguridad.

de trabajo en las ramas industriales que incorporan menos progreso técnico y más particularmente en las que producen bienes de consumo no durable (bienes salario). Todo esto se traduce en muy altas tasas de explotación y beneficios elevados, especialmente para el sector monopolista capaz de combinar una tecnología avanzada con salarios relativamente bajos. Los beneficios elevados y la acción del Estado, apoyada de modo creciente por el endeudamiento interno y externo, tuvieron repercusiones que condujeron a tasas elevadas de inversión, una dinamización del consumo de los capitalistas y, por tanto, una rápida expansión de las industrias modernas.

Estamos frente a un tipo muy particular de acumulación que tiene necesidad para reproducirse sobre una base ampliada de una masa campesina al borde de la ruina (dispuesta a vender sus productos y su fuerza de trabajo baratos) y de controlar y neutralizar cuando es necesario a la clase obrera, con el fin de disminuir el salario real y disminuir también los costos para los capitalistas, permitiendo la expansión de las "clases medias" cuya demanda constituye el factor que dinamiza la acumulación de capital.

La resolución provisional de las contradicciones sociales que dinamiza la acumulación de capital está en la base de la llegada del nuevo capital extranjero y del periodo que se puede llamar de "sucursalización" de la economía mexicana. La extensión de la "tercera demanda" y un mercado solvente en desarrollo se vuelven los principales estímulos para las firmas transnacionales que se lanzan a la conquista de nuevos mercados.[78]

Este tipo de acumulación, si bien puede atenuar las contradicciones en un momento dado, no las hace desaparecer. La reproducción ampliada, en estas condiciones, requiere una fuerza de trabajo "dócil". Pero la mayor explotación implícita en este modelo de acumulación (pauperización relativa de las clases populares, desempleo y subempleo crecientes tanto en el medio urbano como en el rural) constituye su propio límite.

El movimiento estudiantil de 1968 fue el índice más evidente de una profunda conmoción del orden social. Así,

> la consagración internacional del Milagro Mexicano estaba prevista para 1968. Ese año, México se convertiría en el primer país en "vías de desarrollo" en sede de los Juegos Olímpicos [...] Ese año, irrumpen brutalmente las abigarradas y profundas contradicciones que genera este neocapitalismo subdesarrollado y que el notable crecimiento económico del periodo había en apariencia congelado. Entre los meses de julio y octubre de 1968, las masas urbanas de la ciudad de México, encabezadas por legítimos "hijos" del sistema: los estudiantes, enarbolando un programa eminentemente democrático-liberal, ponen en duda con violencia un crecimiento que no sólo pospone sino de hecho niega el bienestar de las mayorías [...] La matanza organizada por el gobierno el 2 de octubre de 1968, pone en claro la esencia subdesarrollada, salvaje, del moderno capitalismo mexicano.[79]

Los acontecimientos de 1968 constituyeron una auténtica crisis social cuyas raíces profundas se situaban a nivel de las dificultades crecientes para proseguir la acumulación de capital sobre una base ampliada.

A partir de 1965, y sobre todo después de 1970, las bases de la acumulación comienzan a deteriorarse. La tasa media anual de crecimiento de la producción agrícola, que había sido de 6.2% entre 1960-1965, disminuye fuertemente entre 1965-1970 pasando a situarse en 1.2%, para caer de nuevo entre 1971-1976 a 0.58. Así, la parte que representa la agricultura en sentido estricto (sin ganadería, pesca, silvicultura) en el producto interno bruto pasa de 9.8% en 1960 a 5.5% en 1976.[80] Es evidente que la debilidad del crecimiento de la producción agrícola, frente a una población que no cesaba de crecer a tasas muy importantes, provocó recientemente una disminución del producto agrícola per cápita.

La explicación del débil dinamismo del sector agrícola está vinculada sobre todo con factores relacionados con la política económica y la estructura agraria. Por lo que toca a la política económica, hay que tomar en consideración que entre 1950 y 1960 la parte de la inversión federal destinada a la agricultura (en el sentido amplio del término) disminuyó, pasando de 19.2% a 6.9%.[81] Por otra parte, entre 1942 y 1962 el sector agrícola (en sentido amplio) transfirió recursos al conjunto de la economía por intermedio del sistema financiero. Más específicamente, hay que señalar que aproximadamente 60% del ahorro financiero realizado por el sector agrícola regresa bajo la forma de créditos a este mismo sector, mientras que el resto de este ahorro se dirige a otros sectores de la economía.[82] Además, como ya lo señalamos, los precios de los productos agrícolas se deterioraron fuertemente con respecto a los precios de los productos industriales, los cuales se mantienen elevados gracias a la política proteccionista que favorece particularmente a estos últimos. En estas condiciones, como es evidente, el deterioro obliga a los agricultores a dar una mayor cantidad de productos agrícolas para disponer de la misma cantidad de productos industriales. Con estos antecedentes, no debe asombrarnos el hecho de que la relación capital-producto de la agricultura (en sentido estricto) a precios constantes haya aumentado de 1.94 en 1950 a 2.68 en 1967, mientras que la del conjunto de la economía para los mismos años haya pasado de 2.67 a 2.38.[83]

Esta situación de deterioro de las condiciones de producción del sector agrícola está vinculada también con factores relacionados con la estructura agraria:

- la fuerte pauperización de las masas campesinas de los minifundios, tanto en los ejidos como en la pequeña propiedad privada;
- la débil posibilidad de explotar nuevas tierras;
- las invasiones de tierras hechas por campesinos cansados de esperar que la tierra les sea distribuida, o incluso formas armadas de lucha que se presentaron en el campo y que afectaron la producción agrícola.

Propuesta M2.9 "Mejorar la certeza laboral y jurídica de los funcionarios a través del servicio civil de carrera"

Sólo puede haber una función honesta y comprometida en un ambiente laboral justo, equitativo y con los incentivos adecuados. La estructura administrativa vigente es una vieja herencia de los años setentas que ha pasado por largos y constantes periodos de ajuste económico. El valor de los ingresos del sector público y los beneficios laborales son muy pobres. Por eso es indispensable:

a) Una profunda Reforma administrativa que reestructure la escala de puestos y salarios y que revitalice la idea de servicio como motivación fundamental de la función pública. Parte fundamental de esta reforma es lograr transparencia y equidad de los ingresos y los beneficios.
b) Reconstruir el sistema de seguridad social de los trabajadores del estado en tres aspectos centrales:

-Dar seguridad laboral por medio de un servicio civil de carrera, altamente meritocrático y con incentivos transparentes de movilidad.

-Un sistema de seguridad médica digno y eficiente que contemple la restitución de la inversión en seguros médicos privados

-Fondos eficientes para vivienda y crédito en general

-Sobre todo, reconstruir el valor de los fondos de retiro para otorgar pensiones dignas.

c) Dar seguridad jurídica del funcionario público. Este tema toca el tema fuero como inmunidad vs. el fuero como seguridad de la función frente a los vaivenes políticos. También es necesario crear sistemas de seguro de defensa jurídica correspondientes al riesgo de la función.

Obviamente la función pública tiene incentivos a la corrupción en proporción directa a las regulaciones del gobierno. Por eso, la mejor manera de combatirla es desregulando y transparentando las funciones.

lación que le corresponde al mismo tiempo que divorciaba al aparato productivo de las necesidades de consumo de masas".[71] Pero, en la medida en que se utiliza una serie de mecanismos para hacer pasar poder de compra de las esferas bajas de la circulación a las esferas intermedias, reduciendo el poder de compra de las clases populares, se elimina todo incentivo a la inversión en el sector de producción destinado a satisfacer el consumo popular. Entonces, no debemos asombrarnos si las industrias que producen bienes durables crecen mucho mientras que las industrias que satisfacen las necesidades de las masas (llamadas "tradicionales" en las estadísticas oficiales) muestran menores tasas de crecimiento (véase cuadro XXVII).

Cuadro XXVII

TASA DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL (1960-1976)
(1960 = 100)

Total manufacturas	7.5
Alimentos	5.2
Bebidas	5.7
Tabaco	4.2
Ropa y zapatos	7.6
Muebles	4.8
Jabones	7.7
Perfumes y cosméticos	9.0
Máquinas y aparatos eléctricos	12.0
Construcción de coches	14.6
Otras manufacturas	6.7
Estufas de gas	7.5
Refrigeradores	16.3
Máquinas de lavar	14.1
Radios	3.0
Televisión	14.0
Planchas	10.7

FUENTE: Nora Lustig, "Distribución del ingreso, estructura del consumo y características del crecimiento industrial", *Panorama y perspectivas de la economía mexicana*, selección de N. Lustig, ed. El Colegio de México, 1980, p. 198.

El lento crecimiento de las industrias tradicionales tiene su razón de ser no sólo en la baja elasticidad-ingreso de la demanda de bienes de consumo no durable —como lo señalan algunos economistas apoyándose en la ley de Engels—, sino sobre todo en la situación caracterizada por una fuerte explotación del trabajo que les impide manifestarse en el mercado con una demanda solvente. Por otro lado, el crecimiento de las industrias productoras de bienes durables permitió la aparición de algunos bienes intermedios y de producción[72] cuya expansión no depende del sector 2 en su conjunto, sino de los ingresos de los que demandan los bienes de consumo durable ("bienes de lujo"), ingresos que, en condiciones de subdesarrollo dependiente, se definen como la plusvalía no acumulada por los capitalistas y los ingresos de las "capas medias".

Se comprende entonces que la baja del poder de compra de las clases populares pueda acompañarse de una fuerte expansión industrial y económica en general. Las causas de esta fuerte expansión industrial deben buscarse en la capacidad que tuvo el Estado mexicano hacia finales de los años cincuenta para "resolver" los conflictos sociales en favor de los capitalistas. Así, el movimiento de los ferrocarrileros en 1958-1959 lo "resolvió" el Estado con cerca de mil detenciones, el encarcelamiento de toda la dirección sindical y una represión generalizada que tuvo por resultado la derrota de la insurrección obrera que comenzaba a manifestarse a finales de los años cincuenta.[73]

La "resolución" de este conflicto está en la base del crecimiento con estabilidad de precios característico del desarrollo estabilizador (1956-1970). El control de los sindicatos por el Estado (que permite disponer de una fuerza de trabajo "dócil" y fuertemente controlada), reforzado por la derrota obrera de 1958-1959, permite una gestión eficaz de los salarios con el pretexto de la estabilidad de los precios y el crecimiento económico. El régimen de bajos salarios se apoya en una oferta de alimentos agrícolas relativamente dinámica, basada en una auténtica expoliación de los campesinos que producen para el mercado interno. Se trata de una enorme masa de pequeños productores expoliados que están al borde de la ruina y que producen sobre tierras de temporal con pocos medios de producción.[74] Durante mucho tiempo, el trabajo de estos campesinos permitió mantener cuasi-estancado el costo de la vida en el medio urbano, de tal suerte que la presión por aumentos de salarios de los obreros no ha sido muy intensa. Esto significa "economías" de capital variable para los capitalistas del sector industrial y, en consecuencia, un aumento de su tasa de plusvalía. Estas masas de campesinos expoliados al borde de la ruina constituyen también un ejército de reserva para el sector industrial y para la agricultura capitalista. Esta última dispone de mejores tierras y de una gran cantidad de medios de producción agrícolas y se sirve de este flujo regular de trabajadores baratos y estacionales para producir para la exportación[75] o para el mercado interno (tanto productos alimenticios como insumos para el sector industrial) con ventajas de costo. Tomando en cuenta que el sector industrial produce casi exclusivamente para el mercado interno, el papel del sector agrícola de exportación ha sido proveer las divisas necesarias para las importaciones de bienes de capital y de materias primas fundamentales para la reproducción del capital.[76] Así, durante mucho tiempo, la agricultura mexicana cumplió perfectamente las tareas que la agricultura debe cumplir en el crecimiento capitalista.[77]

La oferta abundante de mano de obra, proveniente en su mayor parte del sector agrícola, permite generalizar una fuerte explotación de la fuerza

Propuesta M2.10 "Servicio civil de carrera"

Identificación del problema

Hasta ahora y por muchos años, mayoritariamente, la "carrera política" ha sido el camino para llegar a ocupar puestos públicos de cualquier índole e importancia. Dicho de otra forma, la militancia, el ocuparse de tareas menores partidistas, la disciplina, los compadrazgos (equipos que "se mueven juntos"), la flexibilidad para aceptar o no aceptar situaciones determinadas, etc., es lo que con el tiempo (en algunos casos el mucho tiempo) hace posible que los miembros de un partido sean premiados con puestos de diversa importancia, sucediendo que solo en contadas ocasiones tienen experiencia específica para desempeñarlos.

Ellos saben (sobre todo los que llegan a puestos altos) que pudieran no volver a repetir y que esa quizá sea su única oportunidad para "resarcirse" de los esfuerzos, tiempo y recursos empleados para llegar a donde llegaron.

La consecuencia automática, si no tienen escrúpulos, es la de que caigan en prácticas corruptas derivadas de la inseguridad que tienen de permanecer en los puestos a los que por fin llegaron. Procuran su botín; aseguran su futuro económico.

Eso, desde un punto de vista "pecuniario", de corrupción material, en la inteligencia de que esa falta de seguridad y de méritos para ocupar puestos relevantes, conlleva también una "corrupción abstracta", moral, tanto o más costosa que la material por la ineficiencia que se da por la falta de oficio, de capacitación técnica apropiada y de improvisación. El costo de ello es incalculable y, como la humedad, se trasmina por doquier.

En síntesis, el que no exista en forma generalizada la antitesis de la "carrera política", o sea el Servicio Civil de Carrera, es fuente de corrupción, tanto material como intelectual.

Sugerencia para resolver el problema identificado

La sugerencia es obvia: el establecimiento de un servicio público federal de carrera, tal cual ya existe desde hace muchos años en el Servicio Exterior Mexicano; de un tiempo acá en el IFE, en forma incipiente en la Secretaría de Hacienda y recién aprobado en la Cámara de Diputados y en el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, por ejemplo.

Efectivamente, desde hace varios sexenios se ha estado trabajando sobre el tema pero es la fecha en que aún no se puede crear a nivel federal y en todas las dependencias, lo que habría de coadyuvar a la modernización de la administración pública y a combatir la corrupción que crea la incertidumbre de los funcionarios que suelen ser removidos sin mayor consideración sexenalmente o en cualquier momento y/o a generar mayor eficiencia y capacitación del personal en su desempeño.

Para ello se requiere de un cuerpo profesional de servidores públicos que realicen una carrera escalafonaria dentro de equivalencias generales aplicables a todas las dependencias del Ejecutivo con excepción de las Fuerzas Armadas. Dicho Servicio Civil de Carrera abarcaría:

- Todos los niveles de empleados del Estado, desde la categoría más baja hasta los altos funcionarios que no sean de nombramiento político.

- Estos solo podrán ocupar los niveles de Secretario de Estado o, excepcionalmente, de Subsecretario u Oficial Mayor.

dica en parte en la estructura misma de la economía y en parte en motivos institucionales y políticos. Entre las causas estructurales hay que señalar la existencia de un enorme ejército de reserva de trabajadores agrícolas de muy baja productividad [. . .] Esta abundancia de mano de obra barata tiende a deprimir el nivel de los salarios reales y a debilitar la organización sindical por consiguiente. Junto a estos factores económicos profundos —agrega Noyola— hay otros extraeconómicos, que se explican por la historia del movimiento obrero mexicano, por la composición de algunos de sus cuadros directivos y por el tipo sui géneris de relaciones que ha tenido con el poder público [. . .] Como resultado de estos últimos factores, la organización sindical mexicana ha sido débil en la base, su orientación general ha estado influida en mayor o menor grado por un cierto paternalismo oficial y entre sus líderes no han sido raros los casos de corrupción. Todo esto ha hecho que los salarios reales [. . .] hayan quedado muy rezagados frente al gran crecimiento de la productividad. Los frutos de este crecimiento —termina por señalar Noyola— han sido fácilmente absorbidos por el sector empresario.[64]

La presencia creciente del Estado, con su política de ingresos y gastos públicos, tiene una importancia decisiva en el modelo de distribución del ingreso. Esta política afecta directamente la creación de empleos e ingresos gracias a la utilización directa de mano de obra, la política oficial de sueldos y salarios, la política fiscal en general. Así, las políticas redistributivas pueden conducir, gracias a la modificación de los precios relativos, de los subsidios y de los gastos sociales, a un crecimiento de los ingresos monetarios de las capas medias. El modelo de distribución del ingreso engendrado bajo esta forma no presenta una discontinuidad muy marcada como en la fase primaria-exportadora. La aparición de estos grupos medios permite que se establezca una cierta continuidad en el espectro de los ingresos del trabajo, así como en los de la propiedad, gracias a la presencia de la pequeña y mediana empresa.

Las condiciones del financiamiento dinámico del sistema requieren no solamente una dimensión mínima del mercado inicial, sino también una redistribución continua y regresiva del ingreso a favor de los capitalistas y de los grupos medios asociados al modelo de consumo capitalista en perjuicio de los salarios de remuneración más baja. Como señala M. C. Tavares, la redistribución del ingreso hacia los grupos medios en perjuicio de los asalariados peor remunerados se vuelve una precondición para el crecimiento del sector que produce bienes durables y no sólo un resultado de la concentración económica y urbana.[65]

La participación relativa del 5% de las familias de más alto ingreso global es muy elevada, pero su peso absoluto es insuficiente para alimentar la expansión del mercado que exige la implantación de sectores modernos productores de bienes durables, dado que la tecnología es creada en la metrópoli para mercados masivos.

Esto implica la necesidad de incorporar los déciles v, vi, vii, viii, ix y el subdécil x_a —las capas medias— a los patrones de consumo del grupo x_b de más alto ingreso.[66] Si se toma en consideración que las familias correspondientes a los déciles v, vi y vii, es decir, las capas medias bajas, tienen un nivel absoluto de ingreso relativamente débil[67] con respecto al patrón de consumo que se desea difundir, se tuvo que recurrir a mecanismos de financiamiento (crédito al consumo de las familias) para aumentar el poder de compra de este grupo. De esta manera, se amplía el mercado mediando márgenes crecientes de endeudamiento sin alterar a corto plazo el nivel de ingreso corriente disponible. Así, el crédito flexibiliza la relación entre la venta de fuerza de trabajo y la obtención de un ingreso.[68] A este respecto, hay que señalar que los bancos mexicanos comenzaron al inicio de los años sesenta la práctica de otorgar préstamos personales para la adquisición de bienes de consumo durable y alojamiento. Además, gracias a un efecto mimético, o de "demostración", se asiste a situaciones en las cuales las capas medias bajas renuncian al consumo de ciertos bienes no durables con la intención de acceder al consumo de bienes durables considerados de alguna manera símbolos de "modernización" y "progreso". Este último es el fenómeno conocido en América Latina bajo el nombre del "refrigerador vacío".

Pero, si la acumulación de capital sobre una base ampliada ha modificado la distribución del ingreso, esta modificación es susceptible de influir en las condiciones de reproducción del capital.[69] La acumulación de capital es cada vez más dirigida por la distribución del ingreso observada; en la medida en que en la configuración de la demanda interna, los grupos de bajos ingresos (trabajadores agrícolas sin tierra o con poca tierra, obreros no calificados o poco calificados, grupos urbanos "marginados", subempleados, etcétera) tienen una muy débil ponderación, la industrialización tiende a satisfacer la demanda de la clase capitalista y de las "capas medias" (obreros calificados, técnicos, ingenieros, publicistas, secretarias bilingües, etcétera) incorporadas al patrón de consumo de los capitalistas. Contrariamente a los países centrales, la acumulación de capital no se apoya especialmente en la expansión de la demanda solvente del conjunto de la clase obrera. La reproducción del capital no requiere que los bienes durables se "popularicen" y puedan ser comprados por las clases populares. El proceso de acumulación de capital puede continuar gracias a que una parte creciente de las mercancías producidas por el sector de bienes durables puede encontrar compradores no sólo del lado de la clase capitalista, sino también del lado de una "tercera demanda" (proveniente de las clases medias) que tiende a volverse la dinamizadora del sistema. Por otro lado, si el consumo de las masas no constituye una parte esencial de la demanda solvente para los bienes durables (o "bienes de lujo")[70] a nivel global, un aumento del grado de explotación no tiene graves consecuencias sobre el proceso de acumulación. Como señala Ruy Mauro Marini: *"La producción basada en la superexplotación del trabajo volvió a engendrar así el modo de circu-*

- El resto debe provenir del Servicio Civil y deberá ingresar por examen de admisión y oposición pública.

- Aceptados en el Servicio Civil, los empleados públicos prestarán sus servicios en las oficinas que los requieran, durante períodos definidos y con tareas específicas.

- Podrán ser reasignados en otra oficina, o nombrados nuevamente para la tarea que venían desempeñando, pero nunca ser objeto de despido o marginación a menos de haber incumplido con las reglas del servicio o haber cometido faltas de conducta graves.

- El servicio debe contar con horarios compactados, sistemas de capacitación, escalafón, sistema de promoción por antigüedad y méritos, exámenes periódicos formales, escala salarial, prestaciones sociales y jubilación.

Un Servicio Civil correctamente establecido garantiza la continuidad en el gobierno y en el manejo de los asuntos encomendados a las Dependencias y asegura que exista siempre un cuerpo de profesionales conocedores de cada tema. Idealmente los "cambios políticos" no afectarán la continuidad ni la memoria del quehacer público.

Costos y beneficios de la propuesta

No veo como cuantificarlos –hay quien dice que de haber existido un sólido Servicio Civil de Carrera en las autoridades financieras del país, no se hubiera dado "el error de diciembre". Los beneficios serían el que se acabe con la improvisación de funcionarios y que ante la inamovilidad y certeza en la ocupación del puesto desaparezcan los escandalosos enriquecimientos sexenales que se dan en toda clase de puestos, incluidos los mandos medios.

Implicaciones para el sistema en su conjunto

Será necesaria una gran coordinación para el establecimiento del sistema que involucre a distintas Secretarías, entre otras: la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Secretaría de Educación Pública.

Otras acciones con las que puede relacionarse

Las que como resultado de la interrelación antes mencionada tengan que ver con programas de desarrollo administrativo y capacitación.

ficados sobre los cuales se ejerce la presión de una oferta "ilimitada" de mano de obra. En ciertos casos, hay que tomar en consideración que los fuertes sueldos pagados a las altas capas burocráticas en algunas grandes empresas no tienen mucho que ver con una cuestión de productividad, calificación o penuria de fuerza de trabajo (si se toma en consideración que se puede encontrar este tipo de calificación en el "mercado de trabajo" de las ciudades grandes). El ingreso elevado se explica más bien por el hecho de que el acceso a estas posiciones lo controlan grupos vinculados a la estructura de poder de estas empresas. Se asiste así a una acentuación de la desigualdad en el seno de la misma clase asalariada que se acompaña de una concentración de ingresos en favor de los beneficios.

La tendencia al crecimiento del ingreso de los grupos medios durante el periodo 1950-1977 puede ser puesta de relieve con los estudios de distribución del ingreso por familia hechos en México (véanse cuadros XXV y XXVI).

Cuadro XXVI

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO FAMILIAR POR ESFERA DEL CONSUMO

Año	*1950*	*1958*	*1963*	*1968*	*1977*
Esfera baja del consumo (déciles I, II, III y IV)	14.30	12.16	11.11	10.69	10.94
Esfera intermedia del consumo o "capas medias" (déciles V, VI, VII, VIII, IX Cf. subdéciles X_a)	45.50	49.21	50.57	52.15	63.60
Esfera alta del consumo (subdéciles X_b)	40 20	38.63	38.32	27.15	25.45
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

FUENTES: Las mismas que las del cuadro 25.

En efecto, 20% de las familias de más bajos ingresos percibieron 3.29% del ingreso personal disponible en 1977, continuando así el deterioro de su posición relativa que se había observado entre 1950 y 1968. La situación del grupo que representa el 20% directamente superior muestra también un deterioro; así, mientras que en 1950 su participación representó 8.2% del ingreso personal disponible, en 1977 sólo fue de 7.65%. Si reunimos en un solo grupo las familias correspondientes a los déciles I, II, III y IV, obtenemos la *esfera baja del consumo* (trabajadores agrícolas sin tierra o con poca tierra, obreros no calificados o poco calificados, grupos urbanos "marginales", subempleados) y constatamos un deterioro de su posición relativa. En efecto, 40% de las familias de más bajos ingresos disponían en 1950 de

14.3% del ingreso personal disponible, mientras que en 1977 sólo disponían de 10.94%.

El 30% siguiente de las familias en la escala de ingresos corresponde a lo que generalmente se conoce con el nombre de "clase media baja". La posición relativa de este grupo mejoró, pasando de 17.3% en 1950 a 21.99% en 1977. El 20% directamente superior al grupo precedente corresponde a lo que se conoce a menudo como "clase media". Este grupo vio su posición relativa mejorar fuertemente, al pasar de 19.4% en 1950 a 29.07% en 1977. El 5% directamente superior al grupo precedente (subdécil X_a), que corresponde a lo que generalmente se conoce como "clase media alta", vio su posición relativa mejorar al pasar de 8.8% en 1950 a 12.54 en 1977. Si se reúne en un solo grupo a las familias de los déciles V, VI, VII, VIII, IX y del subdécil X_a obtenemos la *esfera intermedia del consumo* y podemos constatar una muy fuerte mejoría de su posición relativa. En efecto, de 45.5% del ingreso personal disponible en 1950, este grupo pasa a recibir 63.6% del ingreso en 1977.

El 5% restante de la población (subdécil X_b), que se encuentra en la cima de la escala, *esfera alta del consumo*, vio su posición relativa deteriorarse al pasar de 40.2% del ingreso total en 1950 a 25.45% en 1977.

Se puede constatar sin dificultad que el aumento de la importancia relativa del ingreso de los grupos medios resulta tanto de una fuerte disminución de la importancia relativa de la esfera alta del consumo como de una disminución de la esfera baja del consumo. En efecto, entre 1950 y 1977, la esfera alta pierde 14.75 puntos mientras que la esfera baja pierde 3.36 puntos.

El dinamismo del sistema tiene necesidad de una serie de mecanismos que permitan transferir una parte de los ingresos de las esferas bajas del consumo a las esferas intermedias. Los mecanismos para lograr esta transferencia de ingresos operan gracias a una intervención del Estado y, sobre todo después de 1973, a la inflación, que permite la transferencia de poder de compra de la esfera "baja" a la esfera "intermedia" del consumo, lo que puede implicar bajas de salarios reales cuando menos para un sector de la población. Si, por razones de orden político, la inflación se vuelve un instrumento poco adecuado para transferir los ingresos, como fue el caso durante la época del "desarrollo estabilizador" (1956-1970), el Estado recurre a otros instrumentos para lograrlo; tal es el caso de un aumento muy fuerte de productividad fruto de la introducción de una tecnología avanzada que no se acompaña de un aumento paralelo de los salarios. Sabemos que la posibilidad para los asalariados de participar de los aumentos de productividad alejándose del "nivel de subsistencia" depende de su capacidad de organizarse como clase, pero sabemos también que en México los sindicatos están integrados al sistema. Este hecho fue descrito hace mucho tiempo por Juan F. Noyola en los siguientes términos:

La explicación de la debilidad de los reajustes de salarios en México ra-

Propuesta M3.6 "Programa de profesionalización en el sector público a niveles medio y superior"

IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.

La inestabilidad e incertidumbre en la permanencia del empleo y la certeza de que todo cargo público es temporal propicia prácticas nepotistas o de amiguismo, haciendo que la carrera esté ligada a grupos y no a resultados.

Lo injusto de un sistema de remuneraciones que no reconoce logros ni castiga resultados negativos o errores, es campo fértil para prácticas de corrupción y desalienta la permanencia en el sector de quienes tienen valores éticos.

Lo anterior y el numeroso cambio de servidores públicos en la Administración a partir de los relevos políticos, provocan grandes gastos al país, manifestados en costos de preparación y capacitación, curvas de aprendizaje y estructuras paralelas en tanto se complementa el relevo, lo que genera reducidos niveles de productividad y eficiencia.

En consecuencia, la ausencia de un efectivo programa de profesionalización del servidor público, abre las puertas a múltiples formas de corrupción en los niveles medios y superiores del gobierno.

SUGERENCIA PARA RESOLVER EL PROBLEMA.

Del análisis del discurso de los candidatos, se desprende que todos ellos ofrecen un Proyecto Político con dos vertientes. Una vertiente común en la que prometen valores universalmente aceptados como la Libertad, la Democracia, la Igualdad, la Seguridad y el Desarrollo Económico y otra vertiente a la que cada uno le imprime sus particularidades de acuerdo a su ideología y tendencia política, en la que expresa las promesas a la población sobre su visión de los problemas, su solución y la orientación que dará al gasto público.

Igualmente todos plantean una oferta común, en lo que podría denominarse, "Proyecto Administrativo" por el que se comprometen a ejercer una buena administración, combatir la corrupción, no permitir la impunidad, rendir cuentas claras, satisfacer la demanda ciudadana y prestar a la población bienes y servicios de calidad.

El problema es de credibilidad, ya que sin importar el partido o candidato de que se trate, estas propuestas que han sido ofrecidas por todos, es necesario que dejen de ser buenas intenciones y se concreten.

Para ello, se sugiere definir e implantar un PROGRAMA DE PROFESIONALIZACION DEL SERVIDOR PUBLICO, en los mandos medios y superiores del Gobierno, que de certidumbre y estabilidad en el trabajo, que contenga reglas claras y precisas, relativas a:

- Requisitos para la contratación del personal.
- Selección del personal en el mercado de trabajo.
- Perfiles de puesto acordes a funciones y responsabilidades.
- Sistema de remuneraciones, transparente y acorde a funciones y responsabilidades, con sueldos competitivos.
- Sistema de incentivos y castigos.
- Evaluaciones objetivas con base a resultados.
- El desarrollo de una carrera pública en función del desempeño personal y no de grupos o amiguismos.
- Jubilaciones y otras prestaciones.

dernas. La aparición de estas capas medias es un resultado del proceso de acumulación de capital.[62]

El capital monopolista, al hacer aparecer una gama muy amplia de nuevos empleos, provocó el desarrollo de las capas medias cuyos sectores intermedios y elevados tienden a formar parte del mercado de bienes de consumo durable, reforzando la esfera alta del consumo (el consumo de los capitalistas). Aún más, en la medida en que la aparición de estas empresas de alta productividad se realiza al lado de una supresión de empleos a causa de la liquidación de pequeñas empresas artesanales, estamos frente a un cambio en las estructuras del empleo que favorece a los grupos medios al eliminar a los obreros de las actividades artesanales. A este respecto, hay que señalar que entre 1965 y 1975 se observa una desaparición importante de empresas artesanales (empresas de menos de seis personas ocupadas o con personal sin remuneración) al lado de un aumento de empresas medianas (empresas que ocupan entre veintiséis y quinientas personas) y sobre todo de un aumento importante de grandes empresas (empresas de más de quinientas personas (véase cuadro XXIV).

Cuadro XXIV

MÉXICO: INDUSTRIA MANUFACTURERA

Año	*1960*	*1965*	*1970*	*1975*
Tipo de industria	*Número de establecimientos*	*Número de establecimientos*	*Número de establecimientos*	*Número de establecimientos*
Total	101 212	136 066	119 963	119 212
Artesanal	89 143	114 321	96 790	96 125
Pequeña	6 973	13 934	14 288	14 158
Mediana	4 864	7 488	8 473	8 438
Grande	232	323	412	491

NOTAS: Industria artesanal: empresas que emplean menos de seis personas o con personal sin remuneración.
Industria pequeña: empresas que emplean entre 6 y 25 personas.
Industria mediana: empresas que emplean entre 26 y 500 personas.
Industria grande: empresas que emplean más de 500 personas.
FUENTES: *Censo Industrial* 1960. Cuadro 6.
Censo Industrial 1965. Cuadro 6.
Censo Industrial 1970. Cuadro 8.
Censo Industrial 1975. Cuadro 8.

La restructuración de la producción y del empleo se acompaña de una ampliación del abanico de salarios.[63] La masa salarial percibida por los obreros no calificados disminuye con respecto a la masa salarial total. La mano de obra calificada o semicalificada es mejor remunerada —en parte— en razón de su "escasez" que los obreros sin calificación o poco cali-

Cuadro XXV

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO FAMILIAR POR DÉCILES

Año	*1950*		*1958*		*1963*		*1968*		*1977*	
Déciles (10% de las familias)[1]	*Por déciles*	*Acumulado*	*Por déciles*	*Acumulado*	*Por déciles*	*Acumulado*	*Por déciles*	*Acumulado*	*Por déciles*	*Acumulado*
I	2.7	2.7	2.22	2.22	1.96	1.96	1.21	1.21	1.08	1.08
II	2.4	6.1	2.80	5.02	2.21	4.17	2.21	3.42	2.21	3.29
III	3.8	9.9	3.29	8.31	3.22	7.39	3.04	6.46	3.23	6.52
IV	4.4	14.3	3.85	12.16	3.72	11.11	4.23	10.69	4.42	10.94
V	4.8	19.1	4.54	16.70	4.59	15.70	5.07	15.76	5.73	16.67
VI	5.5	24.6	5.52	22.22	5.19	20.89	6.46	22.22	7.15	23.82
VII	7.0	31.6	6.29	28.51	6.57	27.46	8.28	30.50	9.11	32.93
VIII	8.6	40.2	8.57	37.08	9.90	37.36	11.39	41.89	11.98	44.91
IX	10.8	51.0	13.59	50.67	12.74	50.10	16.06	57.95	17.09	62.00
X[2]	49.0	100.0	49.33	100.00	49.90	100.00	42.05	100.00	37.99	100.00
X_a	8.8	8.8	10.70	10.70	11.58	11.58	14.90	14.90	12.54	12.54
X_b	40.2	49.0	38.63	49.33	38.32	49.90	27.15	42.05	25.45	37.99
Total	100.0		100.00		100.00		100.00		100.00	

[1] Cada décil representa 510 500 familias para 1950; 640 510 para 1958; 732 960 para 1963; 827 765 para 1968 y 1 100 000 para 1977.
[2] El último 10% de las familias en la cima de la escala de ingresos se descompone en dos partes de 5% cada una.
FUENTE: De 1950 a 1963, I. M. de Navarrete, "La distribución del ingreso en México, tendencias y perspectivas", *El perfil de México en 1980*, ed. Siglo XXI, México, 1971, p. 37. Datos para 1968: Ricardo Torres Gaytán, *Un siglo de devaluaciones del peso mexicano*, ed. Siglo XXI, México, 1980, p. 390 (cifras obtenidas de una revisión de la encuesta del Banco de México realizada por la Secretaría de la Presidencia). Datos para 1977: *La distribución del ingreso y el gasto familiar en México*, SPP, agosto de 1979.

- Supuestos de sustitución del servidor público.

De tal forma que al cambio de poderes o del titular de la dependencia ni se releven todos los servidores públicos de confianza, ni se impida la sana renovación de los cuadros en ciertos niveles.

Creemos que en tanto el aparato administrativo en su política de recursos humanos, no incluya esas características, las acciones y programas que se instrumenten contra la corrupción y la impunidad, corren el grave riesgo de reducirse a estériles intentos por combatirlas.

REQUISITOS.

Voluntad Política. Con la fuerza y el apoyo de la más alta autoridad.

Legislación.- Promulgación y/o modificaciones de Leyes y Reglamentos laborales administrativas y penales.

Evitar la creación de un Sindicato de Burócratas de Confianza, inamovibles en niveles medios y superiores.

COSTOS Y BENEFICIOS DE LA PROPUESTA.

La propuesta planteada no implica un mayor costo económico, pero sí un sinnúmero de beneficios derivados de una mayor eficiencia y eficacia en la operación, entre los que podemos señalar los siguientes:

- Operación con estructuras racionales acotando espacios a la corrupción.
- Mejor utilización de recursos materiales y servicios generales.
- El gasto se hará con mayor eficiencia y eficacia.
- Personal mejor capacitado.
- Mejor y mayor capacidad de respuesta a la demanda ciudadana.
- Mejor imagen del servidor y de la Administración Pública.
- Poder diferenciar la actuación de los distintos gobiernos.
- Verificación del cumplimiento de compromisos ante la ciudadanía.

IMPLICACIONES PARA EL SISTEMA.

El Gobierno deberá tener la capacidad de combinar la política de racionalización del gasto corriente, con la reorientación del gasto hacia la inversión productiva, a efecto de fomentar la creación de fuentes de trabajo en otros sectores de la actividad económica.

Eventualmente tendrá que enfrentarse la resistencia al cambio.

Áreas permeadas por prácticas nocivas, gradualmente tendrán que ser eliminadas, absorbiéndose el costo político de corto plazo, pero capitalizando el beneficio social de mediano y largo plazo.

OTRAS ACCIONES RELACIONADAS.

- Establecimiento del Control Interno y del Control de Gestión, hasta hoy inexistente, a partir de los titulares de las dependencias.
- Simplificación de normas legales y administrativas para evitar la alta discrecionalidad con que se opera actualmente.
- Mayor rigidez en las normas sancionatorias.

papel, productos forestales, de las ramas textileras y alimentaria, además de otras actividades como son la cinematográfica, hotelera, servicios financieros y servicios turísticos.

A pesar de la gran importancia estratégica de muchas de las empresas paraestatales vendidas a la iniciativa privada, los representantes del gobierno de Miguel de la Madrid sostenían que ninguna de ellas era estratégica ni prioritaria, y que con ello se fortalecía la rectoría del Estado.

El mismo De la Madrid, en un discurso pronunciado en Tepic, Nayarit, manifestó:

> Se nos ataca a veces porque nos hemos desprendido de empresas gubernamentales. Efectivamente, hemos liquidado algunas entidades públicas porque habían cumplido su propósito o porque ya no eran viables. Hemos vendido a los particulares tanto del sector privado como del sector social otras empresas que no son indispensables para la conducción efectiva de la rectoría económica del Estado [...] Hemos, pues, fortalecido la rectoría del Estado mexicano desprendiéndonos de lo secundario, de lo que pueden manejar los particulares, para que el Estado mexicano pueda cumplir mejor con sus responsabilidades esenciales.[26]

En el Segundo Informe de Gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari queda plenamente justificado el proceso de privatización de su antecesor (como no podía ser de otra forma, ya que en lo que va de su gestión ha llegado a su extremo dicho proceso) al expresar que

> Era inaceptable un Estado con tantas propiedades frente a un pueblo con tantas necesidades. El Estado excesivamente propietario debilitaba la salud de la economía, la atención política, el ánimo de la gente, la defensa efectiva del país en el exterior. Por eso, el Estado solidario, cuyo objetivo es el de la justicia, no ampara proteccionismos ni privilegios oligopólicos, pero regula mejor; no posee sino conduce; no sustituye, sino orienta. El Estado justo no renuncia a sus obligaciones constitucionaes —particularmente las de propiedad estratégica— sino las consolida y cumple".[27]

No hay duda de que de acuerdo con las declaraciones de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas, la venta de empresas paraestatales en las diferentes ramas de la producción y los servicios fortalece la soberanía del país y la rectoría económica del Estado. Pero cabe preguntarse ¿cómo podrá volverse un Estado más fuerte vendiendo

26 *Excélsior*, 7 de mayo de 1988.

27 Carlos Salinas de Gortari, "Segundo Informe de Gobierno", en *Excélsior*, 2 de noviembre de 1990.

o liquidando empresas, fundadads o adquiridas para realizar actividades productivas y distributivas que se negaron a establecer los de la iniciativa privada? La respuesta sólo puede ser una: tanto la política económica del régimen de De la Madrid como la de Salinas, resulta contradictoria cuando no francamente errática. Porque, por una parte se habla de fortalecer la rectoría del Estado y por la otra se desmantela esa rectoría, vendiendo empresas estratégicas y prioritarias al capital extranjero y a sus socios locales, debilitando con ello la soberanía nacional.

Lo cierto es que el mal llamado proceso de desincorporación (más bien debiera llamarse de privatización y reprivatización) ha causado un grave retroceso histórico al país, por la razón de que, tras largos años de haberse impulsado una creciente intervención estatal en la industria automotriz, así como en la de bienes de capital, entre otras actividades fundamentales, los dos últimos gobiernos, en una acción sin precedentes y antinacional, han privatizado esas industrias de vital importancia para la economía nacional, pese a que hasta hace poco tiempo se reiteraba que en la presente fase del desarrollo industrial de México la presencia del Estado era indispensable debido al poco interés o debilidad del capital privado mexicano y para evitar que las principales actividades industriales quedaran en poder del capital extranjero, lo que a final de cuentas sucedió en muy corto tiempo.

En suma, la industria paraestatal ha sido gravemente lesionada por los efectos de la privatización, al desintegrarse la planta industrial y los procesos productivos alcanzados en 1982. Pero lo más grave es que los efectos de dicha privatización se han traducido en el debilitamiento de la soberanía del Estado mexicano, aunque digan reiteradamente lo contrario los defensores del proyecto neoliberal, al entregar las grandes plantas industriales como son la automovilística, la de bienes de capital, la petroquímica secundaria y gran parte de la básica, la industria azucarera, la minera, la siderúrgica, así como otras grandes empresas estatales, entre las que destacan las del transporte aéreo, Teléfonos de México, la banca comercial e infraestructura portuaria y aeroportuaria, al capital extranjero y a sus socios internos.

Actualmente la privatización de empresas paraestatales ha formado un sólido pilar del programa "modernizador" del gobierno. Desde el inicio de este programa en 1983 y con la intensidad que se le imprimió en la administración salinista, ¿qué ha sucedido? De acuerdo con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, la cual es del dominio público, el proceso privatizador ha conducido a un solo punto: la concentración.

Unos cuantos ejemplos bastarán para ilustrar la afirmación anterior: el Grupo Xabre adquirió 13 empresas en su mayoría dedicadas

- Revisión de plazos de prescripción y de los procedimientos punitivos.
- Fortalecimiento de programas de capacitación y adiestramiento, no solo enfocados a la parte técnica-operativa sino también al fortalecimiento de los valores éticos.
- Reforzar y agilizar los procedimientos de revisión que permitan detectar irregularidades.

Lo anterior plantea muy graves problemas debido a que quizá con el tiempo no existirá una institución pública dedicada a crear el equilibrio cultural necesario para que nuestro país se desarrolle autónomo, en armonía y equilibradamente, sino que todo girará en torno a la intervención correctiva de la rediviva "mano invisible" del mercado.

A partir del sexenio de Miguel de la Madrid se produjo un cambio radical en el tradicional modelo económico en nuestro país, modelo denominado de sustitución de importaciones, el cual se caracterizó por la presencia de un complejo sistema de proteccionismo generalizado, abultada burocracia, fuertes controles financieros, una política poco propicia a la exportación, exenciones fiscales, exceso de regulaciones legales, mercado interno cautivo, abundancia de mano de obra a bajo costo (es lo único que no ha cambiado, sino por el contrario se ha agudizado), tasas de interés preferenciales para la promoción industrial y ausencia de competencia internacional.

Con ese cambio radical se creó otro modelo productivo basado en la desregulación jurídica, la competitividad productiva, el pragmatismo financiero, la promoción mayoritaria de la inversión extranjera, la apertura comercial, el establecimiento de precios libres, la eficiencia laboral, la privatización de empresas paraestatales, la menor participación del Estado en la economía y la cultura, el acceso abierto al comercio exterior, la participación del sector privado en el financiamiento de la infraestructura económica y social, la acelerada trasnacionalización de la economía, el empleo intensivo de la tecnología, la creciente interdependencia con los procesos económicos internacionales y la globalización de la economía para incorporarse al nuevo orden económico mundial.

Así, la sociedad mexicana abandonó la fase del modelo proteccionista conducido por el Estado e inició una nueva etapa de existencia dirigida por las leyes del mercado. En este sentido, el desarrollo del país cada vez ocurre menos a través de subsidios o de prebendas a determinados sectores, y más con base en la amplia y libre competencia.

De esta forma, el Estado mexicano entra en una profunda fase de transformación estructural que gradualmente lo lleva a desprenderse de la mayor parte de sus empresas públicas y a conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, ya no por la vía propietaria y reglamentaria, sino por la acción del mercado. En suma, el nuevo modelo de desarrollo mexicano, cada vez más, es conducido por las leyes del mercado, en detrimento de la conducción del Estado.

Impacto de la privatización

Cabría preguntarse ahora cuáles han sido los resultados del proceso de privatización del sector paraestatal y en general del cambio de modelo económico en nuestro país. Antes de responder a la primera cuestión es necesario aclarar que la medida del peso de la privatización está sujeta a las limitaciones de la información oficial que existe, a pesar de la poca confianza que se tiene en ella.

Con todo, según una investigación realizada[25] el producto interno bruto de las entidades desincorporadas durante la administración de Miguel de la Madrid sólo representaba el 2.1% del total generado por el sector público en su conjunto, incluyendo los sectores paraestatal y central.

De acuerdo con esta estimación, el impacto de las desincorporaciones a nivél global es bastante modesto; sin embargo, sus efectos a nivel sectorial son muy significativos. Así, en el caso de las actividades mineras, excepto la extracción del petróleo y gas natural, el impacto de las desincorporaciones en el producto interno bruto del sector público es de 29.6%, y en la industria manufacturera se eleva al 31.5 por ciento.

Al dividir a esta última industria según el tipo de producto, los efectos de las desincorporaciones son mucho más evidentes, como en seguida se verá.

En la producción de bienes de consumo duradero, el Estado se retira totalmente como resultado de la venta de Renault de México, VAM, Bicicletas Cóndor, Fábricas de Tractores Agrícolas y las empresas del Grupo Dina; también se retira en la rama de productos electrodomésticos y en la producción de bienes de capital.

En el sector productor de insumos intermedios el Estado se retira totalmente en cinco ramas: la de hilados y tejidos, de fibras, de la química básica y de metales no ferrosos.

Por último, en el sector productor de bienes de consumo no duradero el retiro estatal es absoluto en las siguientes ramas: la preparación de frutas y legumbres, con la venta del Complejo Frutícola Industrial de la Cuenca del Papaloapan, entre otros; de la producción de refrescos embotellados, con la venta del grupo García Crespo; de las prendas de vestir, con la desincoporación de la Sociedad Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo (Cove), entre otros, y de los productos medicinales al vender Proquivemex División Farmacéuticos.

En síntesis, las actividades en que se retira la participación del Estado mediante el proceso de desincorporación de entidades paraestatales son muy variadas: automotriz y otras industrias de bienes de capital, electrodomésticos, minería, de la industria del cemento y otros materiales para la construcción, de la industria química y de

25 Véase Ignacio Pichardo Pagaza, *El proceso de desincorporación de entidades paraestatales (El caso de México)*, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1988.

Propuesta M3.8 "Servicio civil con un esquema de carrera profesional para funcionarios de base y de confianza. Transparentar la asignación de estímulos. Modificar la legislación laboral en materia del sector público"

Identificación del problema. Es claro que en la administración pública mexicana hay evidentes déficit en materia de transparencia en la formulación y puesta en marcha de las decisiones y políticas; lo mismo que en la evaluación y rendición de cuentas.

Sugerencias para resolver el problema identificado. Una de las acciones que, sin duda, contribuirá a transparentar las decisiones y acciones gubernamentales es la de profesionalizar la función pública; un camino para ello es el establecimiento de un servicio civil de carrera.

Está muy discutido cómo y para qué incluir un esquema de carrera profesional. Habría que decidirse a ponerlo en marcha considerando dos supuestos básicos: uno, que fuera útil para los llamados servidores de base, grupo que quedó atrapado por la política de concesiones a cambio de apoyos políticos. Esto es, esta política, por una parte, le garantizó "derechos" como el de la inmovilidad; pero por la otra, les impidió "reconvertirse" bajo los supuestos modernizadores y de intercambio internacional, a los que la administración pública tuvo necesariamente que sumarse; esto los dejó en un especie de estado de parálisis y casi indefensión, además de haberlo convertido en un grupo que en lugar de percibirse como de apoyo, se percibe como un estorbo. Pero debe ser útil también para el grupo de los servidores llamados de confianza, lo que han contado con vías alternas para mejorar sus habilidades y capacidades (estudios formales, cursos de "verdadera" capacitación, estímulos económicos: bonos), pero sin ninguna seguridad en su empleo. Es necesario que conozcan sus obligaciones y derechos y que se vuelva más transparente, por ejemplo, la asignación de estímulos, puesto que esta asignación se hace de manera por demás discrecional.

Costos. Cualquier esquema que se ensaye tiene que cumplir con el segundo supuesto: modificar la Ley laboral de los trabajadores al servicio del Estado y para ello habrá que sortear obstáculos importantes como la resistencia que, sin duda, opondrá la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, la FSTSE. Pero también las resistencias se localizarán en los niveles medios y altos de la burocracia, los que verán amenazados sus privilegios, a pesar de no contar con esquemas que le den certidumbre a su desempeño profesional.

central. De tal suerte que de 18 secretarías de Estado que operaban hasta diciembre de 1988 ahora sólo existen 17, una vez que la Secretaría de Hacienda absorbió las funciones de la ex Secretaría de Programación y Presupuesto en enero de 1993.

Los cambios se han registrado principalmente en lo que pudieran denominarse los "mandos medios" de la administración pública federal. De 57 subsecretarías de Estado que había al inicio del sexenio en curso actualmente operan 72; de las 20 oficialías mayores ahora hay 32, mientras que de las 22 contralorías existentes en 1988 quedan sólo dos, una vez que la mayor parte de ellas fueron incorporadas a las oficialías mayores, con excepción de las de la Procuraduría General de la República y del Departamento del Distrito Federal.[21]

Este panorama muestra sin lugar a dudas una economía de mercado en donde se genera una competencia más real aunque menos justa y trata de generar a la vez una mayor capacidad ante una creciente competencia, lo cual puede calificarse de sano en una economía abierta como la mexicana, en la que se ha destacado el importante papel que desempeña la iniciativa privada dentro del esquema de desarrollo, esquema que bien pudiera denominarse como de una "apertura a la competencia" en donde no se debiera permitir la formación de monopolios que lesionen el funcionamiento de una economía de mercado.

Sin embargo, esto no ha sido así. El caso más evidente es el de Teléfonos de México, empresa que se constituyó desde su privatización como un monopolio debido a que se le otorgó la exclusividad de operar el servicio telefónico hasta 1996 sin competencia alguna y con la revisión de tarifas en forma anual, lo que lesiona a otras actividades que requieren en forma importante de este servicio y que además se enfrentan a una creciente competencia en un mercado contraído.

En la Ley Federal de Competencia Económica vigente a partir de junio de 1993 se establece que "esta Ley tiene por objeto proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios". ¿Por qué entonces se permite a Telmex que viole esta ley? La respuesta la tienen las altas autoridades del país.

Pero volviendo al tema que nos ocupa, es necesario destacar que el proceso de privatización no sólo ha afectado a las empresas paraestatales sino que la actual administración lo está llevando al extremo al privatizar infraestructura y servicios.

En efecto, desde 1989 el gobierno salinista impulsó una nueva política orientada a acelerar el proceso de "modernización", la cual consiste en concesionar al sector privado la construcción de infraestructura, como en los casos de la construcción de carreteras de cuota; en ferrocarriles, la construcción y operación de terminales de carga, compra de furgones, mantenimiento de vías y telecomunicaciones, incluso se han hecho concesiones a empresarios estadounidenses y canadienses para agilizar el tráfico de trenes con miras al Tratado de Libre Comercio.

También el proceso privatizador se ha extendido a otras áreas, entre las que destacan la construcción de plantas termoeléctricas, puertos y aeropuertos, la introducción de agua potable y la recolección de basura.[22] Aún más: en el terreno cultural y educativo y con el fin de crear mayor eficiencia y competitividad, el Estado se retira en forma creciente de la actividad cultural pública para delegar sus espacios al sector privado comercial.

> Con ello, entramos en un proceso acelerado de desmantelamiento de los proyectos culturales nacionales y pasamos al nuevo panorama de la privatización de la cultura y de los conocimientos en donde el Estado ejerce un papel de simple promotor de la iniciativa individual y ya no de rector colectivo en dicho terreno. Pasamos [...] de ser conducidos en el terreno cultural por la *razón de Estado*, a ser ahora dirigidos por la *razón de mercado*.[23]

Ejemplos de lo anterior son la venta de los medios de comunicación estatales (canales de televisión y el periódico *El Día*), la desaparición del Fondo para la Calidad Cinematográfica, el adelgazamiento del Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA), la privatización de museos y hasta de juegos recreativos (como es el caso de la Montaña Rusa, la cual se negaba sistemáticamente que fuera a ser privatizada), bajo el argumento de crear mayor eficiencia cultural.

Escribe el doctor Esteinou:

> Con la privatización de la cultura y el conocimiento entramos en una fase del desarrollo mental de nuestra sociedad muy peligrosa, en la cual los conocimientos y la cultura ya no son patrimonio de la humanidad, sino de quien la paga. Esta situación a largo plazo podría desintegrar nuestra infraestructura de extensión cultural, pues solamente podrán acceder a ésta quienes cuenten con recursos económicos para comprarla, pues el Estado ya no impulsará dicha actividad.[24]

21 Véase *La Jornada*, 8 de noviembre de 1993.

22 Al respecto, véase mi artículo "Al aproximarse a su fin la venta de paraestatales, el gobierno subasta infraestructura y servicios", *Momento Económico*, núm. 66, marzo-abril de 1993.

23 Véase Javier Esteinou Madrid, "Cultura de iniciativa de las Américas. Hacia una cultura continental salvaje", en *Excélsior*, primera sección 4-A, 5 de diciembre de 1993.

24 *Ibid.*

ACCIÓN IV
MEJORAR Y AMPLIAR LOS MECANISMOS PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS PÚBLICAS

Propuesta M2,2 "Reformar la Ley de Presupuesto y Cuenta Pública"

El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación debe ser presentado por el Ejecutivo antes del 15 de noviembre lo que deja sólo un mes para el estudio, análisis y discusión por parte de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara y una vez elaborado el dictamen se presenta para su aprobación por el pleno de la Cámara de Diputados. El problema se acentúa hasta la irracionalidad en el cambio de gobierno ya que el entrante tiene 15 días para presentarlo y la Cámara 15 más para aprobarlo.

Hasta antes de la LVII Legislatura no existía problema alguno porque con la mayoría priísta la aprobación era un mero trámite incluso el dictamen de aprobación se elaboraba en la Secretaría de Hacienda.

La dificultad en el proceso aprobatorio se agudiza por la no-reelección de diputados y por la ausencia de disposiciones legales que permitan ejercer los rubros mínimos esenciales del gasto y evitar la paralización del país.

La solución es obvia: señalar como fecha límite de presentación el 15 de septiembre y establecer las reglas para la reconducción presupuestal. La oposición presentó varias iniciativas de reforma constitucional al respecto. El PRI se opuso sistemáticamente por dos razones, no pueden aceptar que se discuta y analice el proyecto y segundo no puede el Ejecutivo aceptar la existencia real del Poder Legislativo.

Por el perverso juego de la aprobación de la Ley de Ingresos por las dos Cámaras, lo que demanda tiempo adicional, la aprobación del ingreso se hace sin conocer las necesidades de recursos que un presupuesto resultado del consenso exija para hacerle frente al gasto necesario.

La falta de transparencia presupuestal es casi absoluta por el cálculo de los principales supuestos que condicionan el monto de recursos disponibles o el de los necesarios para cubrir los gastos no discutibles clasificados como no programables. El cálculo de los ingresos petroleros, el del costo del servicio de las deudas interna y externa, el del IPAB, el costo de las pensiones del IMSS, el tipo de cambio y la inflación, son sólo algunos de los ejemplos de las cajas negras que constituyen el presupuesto y que tiene un doble efecto, el primero los condicionamientos impuestos en las asignaciones originales pero más grave aún, el margen de maniobra de que dispone el Ejecutivo para las reasignaciones de excedentes o las coberturas de faltantes impuestas porque la realidad se impone a las estimaciones frecuentemente manipuladas con propósitos políticos en minúscula.

Esta discrecionalidad se agudiza por la inexistente ubicación de las variaciones en el tiempo y la falta de normas para su reconocimiento y su traducción a efectos presupuestales. Debe destacarse como fundamental problema de transparencia, la ausencia de obligatoriedad en la entrega de información y la impunidad absoluta con la que un funcionario público puede mentirle a la Cámara. La solución es modificar la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. La iniciativa correspondiente fue presentada al pleno de la Cámara, turnada a la Comisión correspondiente y dictaminada. No pudo ser discutido el proyecto de Ley en el Pleno por la oposición del PRI y la complicidad del Partido Verde Ecologista.

Culmina la falta de transparencia, el barroco e inútil procedimiento de rendición de cuentas. Para confirmar su inutilidad basta con relatarlo. El ejercicio del presupuesto es analizado a través de la Cuenta Pública la que se rinde a la Cámara el año siguiente antes del 10 de junio. La Comisión responsable, la de Programación,

industria, es decir, la posibilidad de cumplir el acto D-MP, si se toma en consideración el débil desarrollo de la industria de bienes de capital.

Evidentemente, lo anterior no significa que haya países con un proceso de acumulación de capital completamente endógeno. Tanto los países capitalistas desarrollados como los subdesarrollados forman parte integrante del proceso productivo a escala mundial. El lugar diferente que ocupan los países desarrollados, el papel diferente que juegan, no implica de ninguna manera que una articulación entre el sector I y el sector II pueda efectuarse de manera endógena en un caso y no en el otro. Los dos grupos de países dependen —ya que están inscritos en el proceso productivo mundial— de las importaciones de bienes de capital para que un proceso de acumulación pueda desarrollarse. Se trata de una diferencia importante a nivel cuantitativo, pero ciertamente no a nivel cualitativo. Sin embargo, no se debe perder de vista que los países subdesarrollados son fuertemente tributarios de la posibilidad efectiva, a nivel de su balanza de pagos, de importar una cantidad masiva de bienes de capital.

Así, en México el proceso de industrialización vuelve necesaria la importación de un monto cada vez más grande de bienes de capital (máquinas y bienes intermedios). El crecimiento de las importaciones frente a un crecimiento más lento de las exportaciones (en su mayoría productos agroextractivos) provoca un déficit creciente de la balanza comercial. Por otro lado, los ingresos netos por la cuenta de servicios disminuyen, en buena medida, a causa de las inversiones extranjeras en México, que han provocado una muy fuerte salida de beneficios.

Pero la condición subordinada del capitalismo mexicano (la dependencia tecnológica)[41] obliga a la acumulación de capital a pasar por el exterior; el ciclo del capital dinero se articula con el exterior, lo que vuelve primordial la disponibilidad de una oferta abundante de dólares (moneda internacional por excelencia) para la compra en el exterior de bienes de capital y bienes intermedios necesarios para la continuación del crecimiento industrial. Por otro lado, las divisas fuertes son muy importantes desde el punto de vista de la inversión extranjera, ya que su carencia impediría o al menos frenaría la salida de beneficios. La disponibilidad de moneda internacional es tan importante que en un momento dado su insuficiencia podría frenar la tasa de inversión y la tasa de crecimiento del país.

Este hecho ha provocado el recurso creciente al crédito externo, elemento cada vez más necesario del crecimiento económico mexicano desde hace más de veinte años. La dependencia financiera con respecto al exterior ha aumentado, haciendo de la tasa de crecimiento de la economía una función cada vez más directa del crédito externo. El crédito externo se ha elevado desde hace mucho tiempo, pero las sumas utilizables cada año disminuyen debido a la amortización de deudas anteriores. Se debe recurrir a nuevos préstamos para pagar las deudas contratadas anteriormente. Más específicamente, desde 1979 México no ha podido beneficiarse de aportaciones financieras exteriores netas. En efecto, las transferencias netas del endeudamiento público exterior a más de un año sólo representaron entre 1979 y 1981 un flujo promedio anual de $ 622.5 millones de dólares (véase cuadro XX). El Estado mexicano comienza a endeudarse para pagar sus deudas. Así, la economía mexicana es un ejemplo que ilustra perfectamente el fenómeno que la CEPAL denomina la "espiral de endeudamiento".

Cuadro XX

EVOLUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS NETAS DE LA DEUDA EXTERIOR PÚBLICA
(A más de un año)
(Millones de dólares)

	Promedios anuales 1975/1978	*1979*	*1980*	*1981*
Nuevas contrataciones	7 059.3	13 101.9	6 732.4	14 900
Entregas	6 223.7	10 761.3	8 551.5	12 000
Pago del principal del servicio de la deuda	2 145.1	7 178.2	4 047.9	6 500
Entregas netas	4 078.6	3 583.2	4 503.5	5 500
Pago de los intereses del servicio de la deuda	1 264.1	2 874.7	3 844.3	5 000
Transferencias netas	2 814.5	708.4	659.2	500

FUENTE: Banca Mundial de 1975 a 1980. Estimaciones en 1981: *Problèmes Economiques*, La Documentation Francaise, 7 de julio de 1982, p. 18.

De una manera más global, si consideramos el conjunto de la deuda externa (pública y privada) a más de un año y su servicio, confirmamos lo arriba expuesto. En efecto, entre 1975 y 1980 el servicio de la deuda representó anualmente en promedio alrededor de 20% de la deuda a largo plazo (véase cuadro XXI). Así, la economía mexicana ha entrado en una especie de círculo vicioso del endeudamiento externo, donde una deuda elevada genera un servicio cuantioso que para poder atenderse requiere la contratación de nueva deuda, generadora de montos crecientes de servicios, y así sucesivamente.

Los problemas del sector externo, y el deseo de superarlos antes de introducirse en un círculo vicioso del endeudamiento como el arriba señalado, obligaron al gobierno a revisar la política de tipo de cambio que había seguido desde 1954. En efecto, abandonando su tradicional política de tipo de cambio fijo, el gobierno se sirvió de la fuerte devaluación de 1976 para intentar corregir el desequilibrio externo.

A este respecto hay que señalar que el tipo de cambio representa fundamentalmente las condiciones de intercambio del trabajo social entre un país

Presupuesto y Cuenta Pública debe dictaminarla, presentarla al pleno antes del fin de año y ordenar a la Contaduría Mayor de Hacienda la práctica de auditorías y verificaciones, órgano técnico que posteriormente rinde su informe. A manera de ejemplo, el IMSS vendió el Parque de Béisbol sin haber sometido a concurso la operación. Se publicó y comentó la eventual ilegalidad de la operación, sin embargo, la Cámara de Diputados no tiene facultad alguna para actuar con oportunidad. La posibilidad legal es hacerlo al revisar después del 10 de junio del 2001 la Cuenta Pública del 2000. Cualquiera que sea el punto de partida se llega a la conclusión de un régimen "legal" construido para garantizar la impunidad de los funcionarios y el ejercicio del poder.

durante la primera etapa de sustitución de importaciones la naturaleza del desequilibiro externo es estructural y la devaluación como mecanismo de ajuste no puede corregir dicho desequilibrio. Sin embargo, durante la etapa avanzada del proceso de sustitución de importaciones el desequilibrio externo es de naturaleza semiestructural y la devaluación como mecanismo de ajuste (aunada a otras políticas) podría disminuir significativamente el déficit en la balanza en cuenta corriente.[37]

Apoyándose en esta idea, Villarreal piensa que los responsables de la política económica se equivocaron y que no fueron capaces de poner en acción el modelo "óptimo" para cada etapa.

Parece ser que los responsables de la política económica en México durante la década de los sesenta se vieron bastante influenciados por las fallas del modelo de crecimiento con devaluación-inflación [. . .] y decidieron dejarlo totalmente e implementar un nuevo modelo de corto plazo: el del crecimiento estabilizador.[38]

Así, para este autor, los orígenes de la crisis son evidentes: cuando se necesitaba devaluar, los responsables de la política económica no devaluaban y cuando no había que devaluar, devaluaban.

Leyendo a Villarreal, uno tiene la impresión de que la política económica es el asunto de un puñado de tecnócratas que buscan alcanzar óptimos en su mesa de trabajo. Este autor olvida que la política económica no puede ser concebida como una sucesión donde alternan gestiones económicas incorrectas e irracionales, con gestiones correctas y racionales. Toda política económica debe ser considerada como *un proceso de decisiones que emanan históricamente de las relaciones sociales de producción y de poder* y no como una práctica autónoma y técnica del Estado. Villarreal olvida que la política económica responde a las necesidades coyunturales del régimen de acumulación y que todas las fuerzas sociales organizadas juegan un papel en su elaboración. Esta política es el resultado de un juego complejo de confrontaciones ideológicas y políticas entre las diferentes clases sociales.

Sin embargo, un cierto marxismo mexicano, representado por Alonso Aguilar y otros economistas, no está al abrigo de los análisis simplistas en el estudio de la "crisis mexicana", que ha sido perentoriamente calificada de global. Así, la *"ley de la baja tendencial de la tasa de beneficio"* es invocada para blandir una explicación monista de la cual todo parece deducirse implacablemente. El positivismo, es decir, la manía de sistematizar todo, hace irrupción en ocasión de los intentos irrisorios de "verificar" la baja, obstinándose en las evoluciones constatadas expost de indicadores de tasa de beneficio muy extraños. A los monetaristas —para quienes todo el análisis macroeconómico reposa en el ritmo de crecimiento de la masa monetaria, de la cual los gobiernos son completamente responsables— así les responden ciertos marxistas que hacen de la ley de la baja tendencial de la tasa de beneficio el sésamo del conocimiento.

Nosotros nos proponemos ir más allá de estas explicaciones simplistas estilo "política económica equivocada" o "ley tendencial de la baja de la tasa de beneficio" para llegar a delimitar bien los obstáculos que conoce en el momento actual el modelo mexicano de acumulación.

Como ya lo señalamos, la dinámica de la acumulación puede ser representada por el ciclo del capital dinero desarrollado por Marx en el tomo II de *El Capital*. Conservando la misma notación que antes, podemos expresarlo de la siguiente manera:

$$D - M < \begin{matrix} FT \\ MP \end{matrix} \quad \ldots P \ldots M' - D'$$

La particularidad de este ciclo[39] cuando es utilizado para estudiar la dinámica de la acumulación en los países subdesarrollados proviene del hecho de que estos países adolecen de una incapacidad *estructural* para producir la mayor parte de los bienes de capital necesarios para su crecimiento. Incluso países semindustrializados como México son fuertemente tributarios de las importaciones de maquinaria y equipo para mantener en funcionamiento la planta industrial. Así, señalemos simplemente a título de ilustración que en 1970, 55% de la demanda interior de máquinas era satisfecha por las importaciones. Este porcentaje, aunque desciende en 1979, se mantiene al importante nivel de 45%.[40]

Para ciertos autores, el sector exportador debería ser considerado como el equivalente del sector de bienes de producción (sector I) de los países capitalistas desarrollados, dado que proveería la "divisa clave" gracias a la cual los bienes de producción podrían ser importados. Así, los países subdesarrollados podrían, gracias a los recursos obtenidos con sus exportaciones, aprovechar una amplia posibilidad de selección de tecnologías. Creemos que este tipo de enfoque es completamente erróneo, ya que pasa por alto el problema de la transformación del dinero en capital-dinero, como resultado, por ejemplo, de una crisis del sector exportador que impide la transformación de los pesos en moneda internacional. Dicho de otra manera, la afirmación de que el sector exportador debe ser considerado como el equivalente del sector de bienes de producción de los países capitalistas desarrollados es completamente errónea, ya que ignora que la transformación de la plusvalía en capital requiere al menos parcialmente de la capacidad de transformar pesos en moneda internacional, capacidad que está estrictamente vinculada a la evolución de la balanza de pagos.

A partir del examen del ciclo del capital-dinero y de las condiciones de los países subdesarrollados, se deduce que la disponibilidad de moneda internacional se vuelve cada vez más un elemento estratégico para asegurar la reproducción ampliada del capital. La disponibilidad de moneda internacional garantiza la materialización de la acumulación de capital en la

Propuesta M4.3 "Incorporación de un sistema de rendición de cuentas transparente para la cuenta pública a través de indicadores de eficacia y eficiencia gubernamental"

I. IDENTIFICACION DEL PROBLEMA.

En un sistema democrático, como el que se viene desarrollando en nuestro país, la rendición de cuentas adquiere una importancia fundamental. A través de la rendición de cuentas, el gobernante elegido por el pueblo le da cuenta y razón de la manera en que aplicó los recursos que le fueron encomendados.

A través de la rendición de cuentas se transparenta la aplicación de los recursos; que éstos se hayan ajustado a las disposiciones jurídicas y normativas correspondientes y que, además, se hayan administrado con economía, eficiencia y eficacia.

En la actualidad, los esfuerzos para controlar el gasto público se han concentrado fundamentalmente en su ejercicio y registro, pero no han sido suficientes para fortalecer las técnicas orientadas a la medición de la eficiencia (costo de las metas logradas) y la eficacia (logro de las metas y explicación de las variaciones con las previstas). Así, los actos de dispendio, en ocasiones tan costosos como los de corrupción, pueden pasar desapercibidos, sin que se tomen las medidas correspondientes.

En este sentido, tanto el control del presupuesto, como los reportes que de éste emanan (principalmente la Cuenta de la Hacienda Pública Federal), requieren de una reestructuración para adecuarse a las demandas de la sociedad de una rendición de cuentas mas eficiente, acorde a los momentos políticos por los que atraviesa el país.

Cabe hacer mención que la modificación del sistema de rendición de cuentas tiene que ir acompañada de la modernización de los sistemas de fiscalización. En este sentido, de los tipos de revisiones, la aplicación de la auditoría de desempeño resulta la técnica idónea, ya que está orientada a constatar la eficiencia y eficacia de las operaciones sustantivas de un ente.

II. SUGERENCIAS PARA SOLVENTAR EL PROBLEMA IDENTIFICADO.

Con el objeto de mejorar el sistema de rendición de cuentas se sugieren las siguientes acciones:

- Diseñar e implantar un sistema de costos de operaciones.
  Un sistema de costos consiste en imputar a una determinada acción los gastos directos e indirectos que son utilizados en el logro de dicha acción. La determinación de un costo exacto es de primordial importancia para medir la eficiencia con que se aplican los recursos de un ente. Sin un adecuado sistema de costos, la evaluación de las decisiones financieras tomadas por una administración para el logro de objetivos resulta incompleta e imprecisa.

- Determinar con precisión las unidades de medida e indicadores de eficiencia que sirvan de elementos para poder realizar una evaluación objetiva y racional, impidiendo, de esta manera, la aplicación de criterios subjetivos en la evaluación del gasto de los programas de gobierno y su impacto en la sociedad.

- Para efectos de fiscalización y auditoría gubernamental, promover y difundir la aplicación de la auditoría integral como principal mecanismo de revisión de la gestión del gobierno.

- Rediseñar y enriquecer el contenido de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, incorporando reportes que incluyan indicadores que muestren de manera clara y sencilla la eficiencia y eficacia con que se han realizado los programas gubernamentales.

flictos, pero los aleja de sus causas profundas. La sociedad tiende a volverse cada vez más opaca. La monetización provoca igualmente la confusión de los diferentes aspectos de la crisis. Todo parece fundirse en la inflación de los flujos monetarios, en el ascenso nominal de los precios.[32]

En esta perspectiva, los teóricos de la regulación piensan[33] que la crisis que vivimos actualmente es una crisis más prolongada que la crisis de los años treinta. Pero al igual que la crisis de los treinta, se trata de una crisis del régimen de acumulación en su conjunto, de una gran crisis (crisis mayor) y no de una simple crisis coyuntural o crisis pequeña. La crisis actual, que es ante todo una crisis industrial, tiene como manifestaciones más importantes un freno al aumento de la productividad en el sector industrial, una degradación general de la rentabilidad industrial, dificultades de muchos capitalistas para mantener su tasa de beneficio, inflación galopante, desempleo masivo, etcétera. Esta crisis del régimen de acumulación de capital en los países centrales es el cuadro general de la economía mundial en el cual se sitúan las dificultades que comenzó a conocer la economía mexicana a inicios de los años setenta.[34]

2. LA CRISIS ECONÓMICA EN MÉXICO

A finales de los años setenta, había ciertos economistas mexicanos que hacían responsable del origen de la crisis a una política económica "mala" o "inapropiada". Estos economistas, entre los que destaca Leopoldo Solís y otros economistas del Banco de México, vinculados en su gran mayoría al FMI y/o partidarios del dogma monetarista enseñado en Chicago, pensaban que había habido en México, en la primera mitad de los años setenta, una utilización inapropiada de la política de gasto público. Esta política, sirviéndose del financiamiento directo de la Banca Central al gobierno federal, habría originado un proceso inflacionario cuyo origen monetario habría sido evidente. Según estos autores, el recurso excesivo a fuentes monetarias de financiamiento del déficit provocó una ruptura del equilibrio del mercado monetario. Apoyándose en el análisis de uno de sus maestros (Patinkin), estos autores pensaban que el aumento de la oferta monetaria habría originado un aumento de los saldos reales que habría conducido a un aumento de la demanda. Este aumento de la demanda habría topado contra límites muy precisos de la capacidad instalada, alentando un aumento del nivel general de precios. El efecto de la inflación sobre el sistema financiero —según esta concepción monetarista de la economía— habría sido el de provocar una conversión de la cuasi-moneda en activos líquidos, la dolarización del sistema en respuesta al riesgo de devaluación[35] y la fuga de capitales. La desestabilización del sistema financiero, aunado a los desequilibrios de la balanza de pagos, habría conducido finalmente a la devaluación del peso en agosto de 1976. En pocas palabras, para estos autores mexicanos el origen de la crisis se encuentra en la gestión desordenada de las finanzas públicas.

La versión monetarista de Stanford con respecto a la crisis mexicana no difiere radicalmente de la que acabamos de enunciar. En efecto, veamos cuál es el diagnóstico de uno de sus principales exponentes, el profesor Ronald McKinnon:

> De 1954 a 1970, México aplicó una política monetaria coherente con la política de cambios, fijando el curso de su moneda en 12.5 pesos por dólar y dejando que los déficits de la balanza de pagos redujeran la base monetaria interior a corto plazo, autorizando a la vez un aumento secular de la oferta monetaria de origen interno correspondiente más o menos al crecimiento de la demanda. Entre 1954 y 1970, el nivel de precios mexicanos en pesos fue relativamente estable y los controles de cambio y otras restricciones no fueron aplicados. Sin embargo, de 1971 a 1976, el gobierno mexicano se fijó una tasa de crecimiento de la masa monetaria de origen interno mucho más elevada. El recurso a las reservas de dólares —aumentadas por préstamos importantes en el mercado monetario de Nueva York— para volver a comprar los pesos excedentes creados en el interior, no pudieron compensar completamente este crecimiento. El resultado fue un desplome del valor del peso a 24 pesos por dólar en el otoño de 1976, una inflación interna espectacular y la instauración temporal del control de cambios.[36]

La explicación de McKinnon es clara. En una economía con tipo de cambio fijo y libre convertibilidad, el financiamiento del déficit presupuestal recurriendo a la máquina emisora de billetes produjo un exceso de pesos que vía la inflación se tradujo en un déficit de la balanza de pagos, originando una pérdida de reservas de cambio cuyo resultado fue la crisis y la devaluación. Así, para este autor es fundamental asegurar la *coherencia* entre la política monetaria y la política de cambios. Ante todo se trata de luchar contra políticas fiscales "torpes" que conducen a importantes déficits presupuestales financiados con emisión de moneda nacional, y de asegurar un control eficaz de la Banca Central sobre los bancos comerciales.

Se ve sin dificultad que los monetaristas de Chicago y de Stanford comparten lo esencial de sus posiciones: la economía real es fundamentalmente estable. Los fenómenos monetarios provocan perturbaciones externas y, como estos fenómenos están sometidos a una restricción estatal, lo más cómodo es responsabilizar al Estado mexicano del origen de la crisis.

Pero existen otros autores que, aunque no pertenecen a la corriente monetarista, vuelven implícitamente responsable de la crisis a la política económica gubernamental. A título de ejemplo tomemos el caso de René Villarreal, quien se dice el fundador de la corriente neoclásica-estructuralista (sic) mexicana. Para este autor,

III. COSTOS Y BENEFICIOS DE LA PROPUESTA.

La propuesta exige que un grupo de especialistas en presupuesto público y contabilidad gubernamental, diseñen el sistema propuesto. Además, que se aplique, a manera de prueba, en una entidad representativa del sector público y que, realizando los ajustes correspondientes, se difunda y se aplique en toda la administración pública. Como se podrá apreciar, la propuesta solamente es factible que se desarrolle en el mediano plazo.

En cuanto a sus beneficios, se pretende que se logre implementar un sistema de rendición de cuentas transparente, que informe no solo si el gasto se ejerció de acuerdo a la norma, sino que además explique la eficiencia y eficacia con que se ejercieron los recursos. Con ello, se promoverá una cultura de la buena administración, que evitará el desperdicio que como ya se mencionó, en ocasiones llega a ser tan gravoso como la corrupción misma.

IV. IMPLICACIONES PARA EL SISTEMA EN SU CONJUNTO.

Para el sistema en su conjunto, la propuesta afectaría principalmente el sistema de contabilidad gubernamental en uso, la programación y ejercicio del presupuesto, así como la integración de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. En este sentido y dada la gran cantidad de funcionarios que tienen que ver con estas actividades, se requiere de una amplia y contundente capacitación, para lo cual deberán emprenderse las acciones correspondientes, a fin de garantizar el éxito del proyecto.

V. OTRAS ACCIONES CON LAS QUE PUEDE RELACIONARSE.

Los cambios y ajustes que se proponen para mejorar y fortalecer el sistema implica establecer una estrecha vinculación con los sistemas de auditoría de la SECODAM y de fiscalización superior del Órgano Técnico de la Cámara de Diputados, a fin de precisar y afinar el esquema de rendición de cuentas que permita y facilite las auditorías e informe al mismo tiempo de manera sencilla y clara al pueblo .

pastel, donde lo que uno gana el otro lo pierde, los aumentos importantes de la tasa de interés deben acompañarse de reducciones importantes de salarios, de tal suerte que la tasa de beneficio permanezca a un nivel que alienta la inversión.

Es de una importancia crucial comprender que en el mundo capitalista contemporáneo la función de los bancos no se reduce a la de un simple intermediario financiero encargado de centralizar el ahorro privado y de encaminarlo hacia la producción. En efecto, el capital avanzado por los capitalistas no sale forzosamente de un fondo previo de capital-dinero, es gasto de *una moneda creada por los bancos* que aparece siempre *ex-nihilo*. A diferencia de la intermediación financiera, la creación de moneda bancaria no es la utilización de un capital-dinero resultante del ahorro privado. Se trata de una creación *ex-nihilo*, ya que sólo supone la detención por parte de la banca privada de un porcentaje de reservas en la Banca Central según las normas fijadas por el Estado.

A diferencia del papel moneda en circulación, la moneda bancaria no es directamente un representante del equivalente general, sino un signo de crédito. La banca que efectúa el préstamo emite moneda y haciéndolo crea una deuda sobre ella misma.[24] Entrega al industrial una promesa de pago que no debe forzosamente cumplir con él. El capitalista industrial se sirve del crédito que ha recibido del banco, para pagar los bienes de capital y los salarios, como si dispusiera de equivalente general. Los bancos están sometidos a la restricción monetaria con respecto a la sociedad en su conjunto, ya que están obligados a convertir en cualquier momento, y sin limitación alguna, las diferentes monedas bancarias en moneda de la Banca Central. Esta conversión permanente y a 100% es la prueba de que la moneda bancaria tiene los mismos atributos que el equivalente general.[25]

Con la emisión de moneda bancaria, el crédito desborda los límites impuestos por el ahorro. La extensión del crédito confiere una flexibilidad creciente a las transacciones. Ya no es el ahorro el que determina la inversión, sino lo contrario. Como señala Alain Parguez: "la inversión nunca es contrariada por la austeridad libremente aceptada por la sociedad ... ¡el pequeño ahorro sólo es añorado por los románticos, el sistema no lo necesita!"[26] Sin embargo, el crédito no modifica el carácter fundamental de la producción de mercancías, cuya necesidad social no es tomada en consideración a priori. El crédito puede retrasar la validación social de los trabajos privados, pero no puede suprimirla.

Sin tomar en cuenta el carácter de la moneda central, es decir, sin tomar en cuenta el hecho de que sea convertible o no, el crédito permite retrasar los plazos de pago. El banco se limita a anticipar la validación social de las mercancías. De alguna manera, como ya lo señalamos, el banco sólo efectúa una "antevalidación" privada de los trabajos privados; la validación social efectiva se produce sólo cuando el producto ha sido cambiado contra dinero. "El banco —nos dice Suzanne de Brunhoff— se expone por su propia cuenta, ya que las crisis de realización se acompañan de crisis del crédito y de quiebras bancarias".[27]

Como resultado de la moneda central de curso forzoso, la crisis de realización toma una forma diferente, la de la inflación. En efecto, la banca privada debe estar siempre en aptitud de cambiar sus propios "billetes" contra billetes de la Banca Central. La emisión de estos billetes para convertir la moneda privada es una especie de validación social de las anticipaciones privadas del banco y del capitalista industrial. Pero, por un lado, los billetes emitidos no son aún la expresión de una mercancía producida, y por otro lado, en tanto que anticipación de un producto futuro representado por los signos de moneda bancaria, en caso de imposibilidad de realización de la mercancía, estos billetes sólo representan una especie de "seudovalidación social de los trabajos privados".[28] En estas condiciones, la equivalencia real de la moneda de curso forzoso con respecto al oro se vuelve imposible. La moneda nacional sufre una pérdida de valor, es decir, su precio efectivo en oro disminuye continuamente con respecto a la definición legal de la moneda nacional. Así, "la inflación —señala Suzanne de Brunhoff— es una forma que toma la crisis de realización cuando la validación social de los trabajos privados se realiza con la mediación del Estado emisor de billetes inconvertibles".[29]

El crédito permite volver solvente una demanda que antes sólo lo era gracias a los ingresos corrientes. El crédito afloja el vínculo entre moneda y mercancía, y flexibiliza la relación entre ingreso y gasto. La convertibilidad de los créditos privados en moneda de curso forzoso está garantizada antes de la conversión de mercancías en moneda. Esta situación favorece "una fuga hacia adelante" de la acumulación, una continuación de la producción capitalista que enmascara la sobreproducción.

> La inflación —dice S. de Brunhoff— permite una prolongación de la crisis en lugar de su desencadenamiento brutal. Permite transferir al conjunto de los utilizadores de moneda el riesgo de la no realización de las mercancías y el de la desvalorización de los créditos, riesgo que se transforma en desvalorización de la moneda nacional.[30]

La posibilidad *formal* de la inflación yace en la mediación por el Estado de la restricción monetaria a través de las prácticas estatales vinculadas al curso forzoso. En el caso en que la moneda central es convertible en oro, el riesgo de no realización permanece localizado al nivel del sector capitalista de la producción y de los bancos, y se manifiesta violentamente en quiebras y desempleo obrero, como aconteció en los años treinta. Con la inconvertibilidad de la moneda central, los riesgos no son anulados sino sólo diferidos. La crisis capitalista de realización de mercancías no se manifiesta por un desplome de los precios, sino por su alza debido a la depreciación de la moneda nacional.[31] En este caso

> la inflación —señala Michel Aglietta— tiende a hacer estallar los con-

ACCIÓN V
FORTALECER Y EN SU CASO CREAR NUEVOS ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL

Propuesta M2.6 "Contraloría independiente del Poder Ejecutivo"

Identificación del problema

El órgano de contraloría del gobierno es nombrado directamente por el Ejecutivo y forma parte de su gabinete.

Solución

Desaparecer la actual Secretaría de la Contraloría para hacer surgir una Contraloría Independiente, órgano de Estado, independiente del Ejecutivo y los partidos políticos, con atribuciones legales para investigar el ejercicio del gasto en todas las dependencias de gobierno.

La nueva Contraloría requiere contar con un Servicio Profesional que garantice permanencia e independencia a su trabajo, con relación al gobierno en turno.

El órgano de dirección de la nueva Contraloría podría estar a cargo de un Consejo de 5 miembros, uno de los cuales sería el Presidente de la Contraloría. Sus nombramientos serían por períodos escalonados de tiempo, para hacer la renovación gradual del órgano de dirección. El nombramiento estaría a cargo de una mayoría calificada de la Cámara de Diputados y uno de los requisitos para ocupar este cargo debe ser la no pertenencia a algún partido político y una trayectoria profesional y política de probidad.

Entre las atribuciones de esta nueva Contraloría debería estar la prevención de la corrupción y la promoción de una cultura del servicio público eficiente y con honestidad.

A diferencia del diseño actual, la nueva Contraloría estaría obligada a investigar de oficio y a perseguir los casos de irregularidad administrativa y de delitos relacionados con la corrupción.

Costos y Beneficios

El presupuesto asignado a la nueva Contraloría no sería muy superior al asignado actualmente a la Contraloría y podría también fortalecerse si se redujeran al máximo las oficinas de contraloría interna de cada dependencia.
Los beneficios son incalculables, sería un paso como el logrado con el IFE para la organización de los procesos electorales, sólo que en este caso, para la transparencia y la lucha contra la corrupción.

Combinación con otras acciones

Esta nueva institucionalidad de Estado e independencia frente al ejecutivo y los partidos para la Contraloría debería combinarse con otras medidas de participación ciudadana y contraloría social.
En particular:

- Acceso público a la información sobre obras, proyectos y ejercicio de gasto de todas las dependencias

venta de los 18 bancos representó un promedio de tres veces su valor en libros y 15 veces la relación precio-utilidad, lo que refleja la solvencia de las instituciones desincorporadas. La venta se realizó en 13 meses, privatizando en promedio un banco cada tres semanas. El monto global recibido por la venta de los bancos es de 36 billones de pesos.* El gobierno federal conserva el equivalente al 9% de las acciones totales del sistema bancario, tenencia que será vendida con posterioridad.[18]

Con la venta de la banca comercial, de acuerdo con el discurso oficial, se establecieron las bases para conformar un sistema financiero más competitivo y útil para la nación. Además de que se democratizó el capital, el control de la banca quedó en manos de los mexicanos, se garantizó el manejo responsable y eficiente de los recursos, con administradores experimentados (¿acaso el manejo de los bancos era irresponsable, ineficiente y estaban administrados por gente inexperta?) y con un adecuado nivel de capacitación. Pero lo más importante, se afirma, es que se aseguró el interés del Estado, ya que se ha fortalecido decididamente su capacidad regulatoria.

En el mismo discurso oficial se asegura que con el proceso de desincorporación se entra a una economía más real, en donde la política de privatización es el camino hacia la modernidad, transformándose todo un concepto de empresas, trayendo consigo algunos aspectos positivos en todo este proceso, entre los que se pueden mencionar: cancelación de subsidios a empresas ineficientes; el sector público obtiene mayores recursos para necesidades sociales; el sector privado canaliza mayores recursos de inversión a las empresas; se acelera la innovación tecnológica; se obtienen precios competitivos con reducción de costos; las empresas privatizadas generan pago de impuestos, y se llevan a cabo programas de investigación.

Otro hecho que demuestra la intensificación del proceso privatizador durante esta administración lo representa un informe divulgado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual señala que el universo paraestatal hasta noviembre de 1993 estaba constituido por 209 entidades, de las cuales 50 se encontraban en proceso de desincorporación (39 serán liquidadas o extinguidas, una será transferida a un gobierno estatal y 10 habrán sido vendidas antes de que concluya este sexenio), por lo que al término del actual gobierno dicho universo quedará reducido a 159 empresas, organismos y fideicomisos, lo que representará una disminución de 49.5% respecto al número existente en diciembre de 1988.[19]

* Como se podrá observar las cifras del texto del Informe no coinciden con los anexos estadísticos.

18 Carlos Salinas de Gortari, "Cuarto Informe de Gobierno", en *Excélsior*, 2 de noviembre de 1992.

19 *La Jornada*, 8 de noviembre de 1993.

El mismo informe precisa que con este redimensionamiento la administración pública paraestatal quedará conformada por 81 organismos descentralizados, 12 menos de los que había al inicio de este sexenio; por 97 empresas de participación estatal mayoritaria, una cantidad equivalente al 35% de las que pertenecían al Estado en diciembre de hace cinco años, y quedarán vigentes 31 de los 77 fideicomisos de los que heredó la actual gestión gubernamental.

Por último, el informe da a conocer que los ingresos obtenidos por el gobierno federal de 1989 a noviembre de 1993 por la venta de unas 150 empresas de participación estatal mayoritaria asciende a 67 000 millones de nuevos pesos (equivalentes a 22 000 millones de dólares), los cuales han sido empleados principalmente en amortización de deuda interna y externa para reducir el peso que representaba el pago de los intereses de ambas en el presupuesto total de gastos de la federación.

Asimismo, en el Quinto Informe de Gobierno del presidente Salinas se afirma que

> la desincorporación de entidades públicas que no son estratégicas ni prioritarias se encuentran en su última etapa. Durante mi administración se han desincorporado 390 entidades, que representan el 63% de las existentes en un inicio. Ello se ha realizado mediante ofertas públicas; se han expedido títulos de concesión para proteger a los consumidores en los casos de monopolios naturales; se ha mantenido constantemente informada a la sociedad. Actualmente existen 209 entidades públicas, de las cuales 50 se encuentran sometidas a proceso de liquidación, extinción, venta, fusión o transferencia a gobiernos estatales. Mediante las privatizaciones se han generado recursos de una sola vez que, al reducir la deuda interna, han fortalecido permanentemente la capacidad gubernamental para atender demandas sociales inaplazables.[20]

De tal manera que bajo el criterio de que un Estado grande no es sinónimo de fortaleza, durante el sexenio en curso fue eliminado uno de cada siete organismos descentralizados, dos de cada tres empresas de participación estatal mayoritaria y el 40% de los fideicomisos. Pero si se toma en consideración desde el sexenio a partir del cual se inició el proceso de desincorporación hasta el término del actual, esto es, de 1983 a 1994, una vez terminado dicho proceso, 1 057 empresas, organismos y fideicomisos de los 1 216 existentes al principio habrán sido eliminados de la férula estatal, lo que significa una reducción del sector paraestatal en 11 años del 86.9 por ciento.

Durante la presente administración, el redimensionamiento estatal ha comprendido también la reestructuración del llamado sector

20 "V Informe de Gobierno, del presidente Carlos Salinas de Gortari", *El Heraldo de México*, 2 de noviembre de 1993.

- Creación de comités ciudadanos de contraloría social de obras en el ámbito municipal y estatal, así como en las políticas sociales: salud, educación, vivienda, caminos y comunicaciones, protección al medio ambiente, agua.

Acceso público restringido a las declaraciones patrimoniales de los funcionarios públicos, tal y como fue aprobado por la Cámara de Diputados.

De acuerdo con información reciente, por una parte se han despejado algunas de las interrogantes planteadas en el párrafo anterior, y por la otra se ha confirmado que el proceso de desincorporación se ha agilizado e intensificado en dicha administración. Véase por qué.

En el periodo 1988-1992 se fortalece el proceso de privatización con la desincorporación de grandes empresas que estaban bajo el control del gobierno mexicano, como es el caso de Teléfonos de México y el sistema bancario, este último con la venta de 18 bancos a partir de 1991 y concluyéndose en 1992, por lo que hasta este último año se habían desincorporado 377 empresas paraestatales (cuadro 9), las que han pasado al sector privado en sólo cinco años, retomando así este sector el papel que antaño tenía asignado, de eje fundamental de inversión y desarrollo de la economía mexicana.

El proceso de privatización en cinco años dio como resultado 76 compañías vendidas por año, comenzando con las pequeñas y terminando con las grandes.

Un aspecto muy importante del proceso privatizador es el referente al sistema bancario, cuya enajenación se orientó a fortalecer la competitividad en el crédito y la modernización financiera, lográndose un precio promedio ponderado por la venta de los bancos de 14.7 veces su utilidad y alcanzando un monto global por dicha venta de 37.8 billones de viejos pesos (véase el cuadro 10), lo cual representa más del doble de los recursos que canalizó la banca al sector comercial en 1992.

Los compradores de las instituciones bancarias han sido en su mayoría casas de bolsa, conformándose así grandes grupos financieros, orientando al sector financiero a su fortalecimiento para estar acorde con los nuevos requerimientos de financiamiento, debido al proceso "modernizador" que vive el país.

En su Cuarto Informe de Gobierno el presidente Salinas enfáticamente señaló:

> En esta administración se han desincorporado 362 entidades no estratégicas o prioritarias para fortalecer la acción del Estado y revitalizar la participación de los particulares en el progreso de la Nación. Al 30 de septiembre existen 221 entidades paraestatales vigentes, casi la mitad de las que se tenían al inicio de mi gobierno. Pasamos así de un Estado propietario a un Estado solidario, que responde al reclamo de bienestar de la sociedad sobre bases productivas y duraderas.
>
> Por su importancia destaca la conclusión de la venta de los bancos. Se procedió con transparencia, mediante subastas públicas y con estricto apego a los principios rectores propuestos a la Nación. El precio por la

Cuadro 9
DESINCORPORACIÓN DE EMPRESAS PARAESTATALES
1988-1992

		Reducción neta en el periodo			*Entidades al cierre del periodo*		
Año	*Entidades al inicio del periodo*	*Total*	*Desincorporaciones concluidas*	*Creación*	*Total*	*En proceso de desincorporación*	*Vigentes*
1988	661	43	45	2	618	204	414
1989	618	69	76	7	549	170	379
1990	549	131	139	8	418	138	280
1991	418	90	95	5	328	87	241
1992	328	44	52	8	284	63	221

FUENTE: Elaborado con datos del Cuarto Informe de Gobierno, Carlos Salinas de Gortari.

Cuadro 10
DESINCORPORACIÓN BANCARIA 1991-1992
(Miles de millones de pesos)

Banco	*Grupo comprador*	*Precio de venta*	*Porcentaje vendido*
1. Multibanco Mercantil de México	Probursa	611.2	77.19
2. Banpaís	Mexival	545.0	100.00
3. Cremi	Empresarios de Jalisco	748.3	66.73
4. Confia	Ábaco	892.3	78.68
5. Banorie	Margen	223.2	66.00
6. Bancrecer	Roberto Alcántara	425.1	100.00
7. Banamex	Accival	9 745.0	70.72
8. Bancomer	Vamsa	8 564.2	56.00
9. BCH	Cabal	878.4	100.00
10. Serfin	Obsa	2 827.8	51.00
11. Comermex	Inverlat	2 706.0	66.54
12. Somex	Invermexico	1 876.5	81.62
13. Atlántico	GMB	1 469.2	68.85
14. Promex	Finamex	1 074.5	66.34
15. Banoro	Gpo. Estrategia Bursátil	1 137.8	66.03
16. Banco Mercantil del Norte	Roberto González y Alberto Santos	1 775.8	66.00
17. Banco Internacional		1 486.9	51.00
18. Banco del Centro	Prime Multiva	869.4	66.31
Total		*37 856.5*	*64.48*

FUENTE: Elaborado con datos del Cuarto Informe de Gobierno, Carlos Salinas de Gortari.

Propuesta M3.7 "Agencia de supervisión autónoma con funciones específicas: reportar, asesorar e investigar"

El problema de la corrupción en México no es nuevo, la deficiencia de la estructura burocrática del régimen autoritario y la definición de formas de articulación política poco apegadas a las normas y a los procedimientos hicieron recaer el éxito de la gestión pública y de la relación entre la ciudadanía y el gestor público en mecanismos que poco dependían de la disposición legal vigente y menos aún del esquema de funciones del aparato administrativo. Lo nuevo es que la dinámica de cambios políticos y económicos que se observan en el país lejos de disminuir el problema lo ha agudizado. La corrupción ha proliferado para instalarse en la mayoría de los ámbitos que competen al espacio público hasta convertirse en un rasgo cultural cuyo trasfondo se encuentra en una deficiente propuesta de diseño institucional que impide que las transacciones públicas se lleven a cabo con fluidez, la eficacia y la transparencia esperadas.

En un contexto de esta naturaleza, todo aquel que se ve implicado en un trámite o es merecedor de una sanción se encuentra inmerso en un entramado de transacciones públicas con costos muy altos, en las que carece de información sobre los procedimientos y en las que el control de los resultados no está determinado por las normas y los reglamentos establecidos para darles solución.

Mirado el problema en términos de incentivos el panorama antes descrito conduce a un supuesto ampliamente asumido: la corrupción implica un incentivo positivo a todos aquellos que participan en ella y un incentivo negativo a aquellos que la evitan. Quien decide combatirla se encuentra con que los costos o castigos para las conductas no corruptas son mayores que los beneficios o premios. Mientras que la mayoría de los implicados en un acto de corrupción se encuentran mejor de lo que estarían si hubieran cumplido con la ley o con el procedimiento, aquellos que la combaten no obtienen el bien que esperan a cambio.

La corrupción se genera por la complejidad de los procesos que conducen a una transacción pública y porque el vínculo con las instituciones en donde se llevan a cabo estos procesos produce un malestar derivado de la ineficiencia, el riesgo, la amenaza y la ineficacia. Se genera, además, porque los encargados de su vigilancia tampoco encuentran incentivos positivos en el buen ejercicio de sus funciones, los que combaten a la corrupción sólo garantizan que no se les acuse de corruptos o que se les atribuya responsabilidad en actos que la impliquen.

En México existen muchas formas de corrupción, sin embargo, más que el desvío de recursos y que la atribución patrimonialista de la asignación de los mismos, la que se percibe como la más dañina es el tráfico de influencias por ser aquella en la que existe una clara conciencia de impunidad ante la violación de las leyes.

¿Cómo conseguir que la vigilancia a la corrupción y la denuncia de la misma suponga incentivos positivos? Por un lado, establecer una estrategia de soluciones en las que se fomente la responsabilidad, el control y la eficiencia institucional, por el otro ubicar la fuente principal de corrupción en el país.

En primer lugar, tendría que revertirse la percepción generalizada de que la corrupción implica una ganancia inmediata, ya que si bien esto es cierto en el corto plazo, en el largo plazo implica una importante pérdida social que se asocia con el desapego hacia los códigos de convivencia pública y con la evasión de la ley.
En segundo lugar establecer un marco de acuerdos formales e informales que lleven a su gradual desaparición, que fomenten su denuncia y que faciliten comprobarla.

En tercer lugar garantizar que el combate a la corrupción se asocie con la adquisición de mejores bienes públicos, hasta ahora en enfrentamiento con la dinámica institucional que fomenta la corrupción acredita un castigo o conduce, en el mejor de los casos, al retorno a un estado de normalidad una vez que se ha realizado

Como se habrá podido apreciar, la "llamada" reestructuración del sector paraestatal impulsada por la administración de Miguel de la Madrid constituye en nuestro país una acción sin precedentes. Incluso de las experiencias relevantes a nivel mundial en materia de privatización, México ocupó un destacadísimo primer lugar; fue el ejemplo más sobresaliente, el ejemplo a seguir por otros países embarcados en el programa privatizador.

A pesar de la gran cantidad de entidades públicas privatizadas o liquidadas por el gobierno de Miguel de la Madrid, la administración de Salinas de Gortari superó a su antecesor, no por la cantidad de empresas enajenadas sino por el gran tamaño de las empresas que ha privatizado en lo que va de su gestión, como son los casos de Mexicana de Aviación, Minera de Cananea y Teléfonos de México, por sólo citar algunas de ellas, por las cuales se ha obtenido un valor superior a los 10 billones de pesos.

En efecto, Jacques Rogozinski, director de la Unidad de Desincorporación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dio a conocer recientemente que "la desincorporación de 138 empresas paraestatales concluidas ya por la presente administración generó recursos por más de 10 billones de pesos".[13]

El funcionario señaló lo anterior en una conferencia de prensa en la que presentó un resumen de lo realizado por el gobierno de Salinas de Gortari en materia de privatización y precisó que "la disminución del sector público es considerable, ya que en 1982 existían 1 155 entidades públicas y actualmente sólo 169, por lo que las desincorporaciones suman 822".[14]

En su resumen sobre el proceso de enajenación de entidades paraestatales de diciembre de 1988 a abril de 1991, indicó que

> la presente administración recibió 160 empresas cuyo proceso de venta se reportó concluido al 30 de noviembre de 1988 mediante la suscripción del contrato de compra-venta. Asimismo, se encontraban en proceso de enajenación 79 entidades. Hasta el mes de abril de 1991 [enfatizó], bajo la responsabilidad de la administración del presidente Salinas de Gortari, se ha desincorporado 138 empresas, de las cuales 98 por ciento han sido adquiridas por inversionistas nacionales.[15]

Sobre las empresas en proceso de venta, Rogozinski informó que a la fecha son 55, entre las que destacan Altos Hornos de México, Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, Aseguradora Mexicana y las sociedades nacionales de crédito, es decir, los bancos comerciales.

13 *Excélsior*, 24 de abril de 1991.

14 *Ibid.*

15 *Ibid.*

En el mismo sentido, aunque con diferencia en los datos (y algunos días antes de las declaraciones del funcionario de Hacienda), el jefe de comisarios de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Francisco Casas Guzmán, señaló que "de 406 entidades del sector paraestatal, en 18 meses quedarán desincorporadas 137 y las 269 restantes serán competitivas, modernizadas, fuertes, sanas y rentables".[16]

Indicó que esas 269 entidades "son una buena aproximación del volumen que mantendrá el sector paraestatal, aunque podría haber modificaciones dentro de un criterio dinámico en cuanto al carácter prioritario de las empresas a futuro".[17]

El funcionario precisó que de las 137 entidades que se encuentran en proceso de desincorporación, 57 están en venta, 64 en liquidación, 9 en extinción, 4 en fusión y 3 en transferencia y de las 269 que conforman el sector paraestatal, 140 son de servicio institucional y 129 empresas públicas.

Casas Guzmán explicó que al inicio de la actual administración el sector paraestatal constaba de 618 entidades, que se han reducido a las 406 actuales.

Como se podrá advertir, Hacienda no coincide con la Contraloría, por lo que parece ser que en las diversas secretarías de Estado existen feudos cerrados en materia de información, pues mientras el funcionario de Hacienda menciona que durante la administración de Salinas de Gortari ya se ha concluido la desincorporación de 138 empresas paraestatales y que actualmente sólo quedan 169, el de la Contraloría señala que son 137 las entidades que se encuentran en proceso de desincorporación y 269 las que conformarán el sector paraestatal. ¿A quién se le debe creer? ¿Cuáles serán los datos reales?

Especulando un poco es posible que esta diferencia en la información se deba a que en los últimos días de abril se desincorporaron, fusionaron o desaparecerán 112 paraestatales. Sin embargo, el gobierno no ha informado nada al respecto.

Otra posibilidad es que las secretarías mencionadas manejen criterios distintos respecto a lo que se entiende por desincorporación. En este caso, valdría la pena aclarar el punto, por lo que no estaría de más que el gobierno precisara a la opinión pública con detalle cuáles son las empresas desincorporadas; cuáles se piensa desincorporar; cuáles son los criterios para quedarse con una entidad o para venderla; cuál es el monto que se obtiene por cada una de ellas y, en fin, cuáles son los resultados precisos del llamado proceso de desincorporación durante la administración salinista.

16 *Excélsior*, 10 de abril de 1991.

17 *Ibid.*

un esfuerzo excepcional en una transacción pública que debería ser mucho más fácil y debería suponer un mayor beneficio (un premio a la elección de una conducta no corrupta).

Lo antes dicho no sería más que un catálogo de buenas intenciones si no se acompañara de una propuesta que permita su operacionalización. En este sentido se propone retomar la estructura de instituciones intermedias que ya han probado su funcionalidad para la solución de casos concretos de corrupción y extender sus alcances a la definición de acciones que combatan el tráfico de influencias. Esta institucionalidad intermedia, que se ha expresado en la autonomía de los órganos de supervisión de los procesos político – administrativos especialmente sensibles (IFE, CND) podría, en este caso convertirse en una agencia autónoma con funciones específicas:

Uno de los problemas que está en el origen de la corrupción es la existencia de un contexto imperfecto de información, en el que además puede haber un engaño sobre los procedimientos administrativos, por lo que una de las funciones de esta agencia sería la de generar información y asesoría sobre la gestión de trámites y la atención de los delitos. En este mismo sentido podría supervisar el funcionamiento de las instancias encargadas de efectuar los trámites y recibir denuncias de corrupción (sin que se pretenda que la agencia tenga tareas de defensa, ni dé soluciones a las mismas).

Hasta ahora no ha habido un interés por dar cuenta de los orígenes y las causas de la corrupción, por lo que otras de sus funciones, quizá la más importante, sería el análisis de la mecánica de la corrupción, el estudio de los canales en los que se expresa con más frecuencia y sus ámbitos de operación. Así pensada la agencia emitiría reportes sobre la corrupción (en los que se omitirán las denuncias personalizadas) y tendría una capacidad vinculativa a través de la formulación de recomendaciones, propuestas de ley y reformas de los reglamentos. Esta agencia podría emitir boletines certificando los grados de transparencia o corrupción de las instituciones (una especie de certificación) y promover incentivos positivos para las conductas no corruptas.

¿Qué es lo que justificaría la creación de esta agencia y cuál sería su espíritu y sus características institucionales?

Su creación y autonomía estarían justificadas por la idea de que aquellos implicados en la corrupción son jueces y parte en un acto público en el que se evaden las normas y/o los procedimientos y que cualquier instancia de supervisión cuyo origen sea el problema mismo carecería de la imparcialidad necesaria para detectarlo y sancionarlo. Su financiamiento podría provenir de diferentes fuentes: públicas, privadas (donaciones deducibles de impuestos) y fundaciones nacionales o internacionales.
Esta agencia no sería una contraloría social en la que se detecte y se sancione la corrupción, ni una gestoría de denuncias, sus funciones básicas serían de investigación, asesoría e información. Tendría que ser una institución gratuita para el estudio de la corrupción y de sus canales de proliferación, en la que se recomienden medidas para su prevención. Al inicio de mi intervención dije que una de las causas de la corrupción era la deficiente propuesta de diseño institucional, la agencia permitiría la agilización y el arbitraje de un nuevo diseño.

La creación de esta agencia sería, en suma, parte de una estrategia en la que la responsabilidad de generar nuevas prácticas de integración política descansaría en una instancia institucional intermedia. En el largo plazo esto permitiría un cambio en las percepciones sobre la eficacia de las transacciones basadas en la obediencia a la norma y cumplimiento de los procedimientos y generaría incentivos positivos a las conductas que se apeguen a éstos.

Cuadro 7

PROCESO DE DESINCORPORACIÓN POR COORDINADORA DE SECTOR

(Diciembre de 1982 a septiembre de 1988)

		Venta	
Sector	*Procesos autorizados*	*Procesos concluidos*	*Procesos pendientes*
SHCP	3	1	2
SEMIP	155	92	63
SARH	21	10	11
SCT	2	—	2
SECTUR	20	17	3
SEPESCA	15	2	13
DDF	1	1	—
SECOFI	1	1	—
Total	*218*	*124*	*94*

FUENTE: Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento.

Cuadro 8

RESUMEN DE LOS PROCESOS DE DESINCORPORACIÓN POR COORDINADORES DE SECTOR

(Diciembre de 1982 a septiembre de 1988)

Sector	*Procesos autorizados*	*Procesos concluidos*	*Procesos pendientes*
SG	42	40	2
SHCP	92	77	15
SPP	6	5	1
SEMIP	294	168	126
SECOFI	16	13	3
SARH	63	45	18
SCT	28	15	13
SEDUE	65	39	26
SEP	23	20	3
SSA	6	4	2
STPS	7	7	—
SECTUR	32	25	7
SEPESCA	29	6	23
SRA	2	2	—
DDF	6	3	3
SEDENA	1	—	1
No sectorizada	12	12	—
Total	*724*	*481*	*243*

FUENTE: Cuadro elaborado con datos de la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento.

Es importante señalar que de los 724 procesos de desincorporación indicados, 512 correspondieron a empresas de participación estatal mayoritaria (el 70.7%), 39 a empresas de participación minoritaria (5%), 145 a fideicomisos públicos (20%) y 28 a organismos descentralizados (4.3%). Asimismo, de los 724 procesos autorizados, al 30 de septiembre de 1988 habían concluido 418, de los cuales 159 fueron de liquidación, 106 de extinción, 68 de fusión, 24 de transferencia y 124 de venta (cuadro 2).

También es importante señalar que de los 243 procesos de desincorporación que quedaban pendientes hasta el 30 de septiembre de 1988, en los últimos días de la administración de Miguel de la Madrid se concluyeron 164, por lo que sólo quedaron pendientes de enajenación 79 entidades, mismas que fueron desincorporadas en los primeros meses del gobierno de Salinas de Gortari. Por lo que se refiere a los procesos de desincorporación por coordinadora de sector, éstos se podrán observar en los cuadros 3 al 8.

Por otra parte, de acuerdo con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el valor nominal de las ventas de las empresas paraestatales (hasta el 30 de septiembre de 1988) ascendía a 707 657.2 millones de pesos.

Por su lado, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación señala que

> el monto a valores presentes* de estas ventas es de 1 179 625.2 millones de pesos. A esta cifra [agrega] habría que deducirle 98 644.1 millones de pesos por concepto de pasivos asumidos por el gobierno federal, con lo cual se tendría un valor neto actualizado de 1 080 981.1 millones de pesos como producto de las ventas.[12]

Cualquiera que sea el dato más apegado a la realidad acerca del valor de las ventas de las empresas paraestatales, lo cierto es que éste resulta muy abajo del verdadero valor que representaban dichas empresas, por dos razones: la primera, porque la mayoría de las empresas que se vendieron fueron pequeñas y medianas, y algunas las declaraban en quiebra con el pretexto de privatizarlas, lo que redundaba en un menor valor en sus cotizaciones y, la segunda, que muchas de las grandes empresas casi se regalaron o se malbarataron al sector privado, a cambio del apoyo de este sector al programa económico del gobierno de Miguel de la Madrid.

---

* Posiblemente la diferencia del valor de las ventas de las empresas paraestatales entre una secretaría y otra se deba a la diferencia en las fechas de contabilizar dichas ventas, ya que mientras Hacienda remite los datos al 30 de septiembre de 1988, Contraloría parece ser que las da al 31 de diciembre del mismo año.

12 *Ibid.*, pp. 117-118.

Propuesta M3,9 "Consejo Cívico político contra la corrupción"

Tal vez el primer problema de la corrupción es que se trata de un problema multifacético, multicausal y, por si fuera poco, de estragos múltiples y multitudinarios. Por lo mismo, la corrupción es un problema muy difícil de diseccionar. Si no se lo ataca con una estrategia integral, fácilmente puede ocurrir lo que al cáncer más agresivo, es decir, que entre más se poda, más se reproduce.

Aunque suenen muy elementales, esas premisas exigen una discusión y un consenso a fin de aterrizar en soluciones "sistémicas" para el problema de la corrupción. Y son esas premisas las que por lo pronto nos mueven a hacer las siguientes tres propuestas: una, sobre todo atinente a la sociedad civil; otra, a la sociedad política; y la última en aparecer, pero primera en jerarquía, porque buscaría una síntesis operativa de las dos primeras.

1. Una campaña permanente de educación y movilización en torno a las causas, los costos y los remedios de la corrupción.

   Aquí el enfoque predominante sería el de la corrupción como un **problema cultural**. Sabemos que los cambios culturales toman tiempo, pero es preciso comenzar con algo sistemático y a la vez estratégico.

   Ese algo, podría ser una campaña permanente que incluya un dinámico proceso de enseñanza-aprendizaje en las escuelas, pero también afuera: destacadamente en los medios de comunicación. Y ya no sólo con spots publicitarios, sino con programas y series completas de entretenimiento educativo. Por ejemplo, desde algo así como una "Cristina pro Cultura de la Transparencia", hasta un "Corrupción: Costos en la Vida Real".

2. Un sistema de estímulos y sanciones ejemplares en materia de ética del poder.

   El principal problema a atacar en este caso, es el **mal uso y el abuso** del poder. Del poder en todas sus variantes: político, económico, social, militar, cultural y hasta espiritual. En principio, pero sólo en principio, los sujetos a una mayor vigilancia serían quienes ejercen tal o cual faceta del poder público, o propiamente político si se prefiere.

   Lo importante sería promover de manera pública y transparente todos aquellos valores que restituyan al poder su sentido ético, humano, al servicio de la sociedad. Y al mismo tiempo sería importante desestimular la subcultura del poder como una fuente de prebendas personales o facciosas.

   El sistema de estímulos podría iniciar con reconocimientos periódicos y muy visibles; por ejemplo, un Premio Anual de Ética a las personas más destacadas en los diversos ámbitos de la sociedad. A su vez, el sistema de sanciones podría comenzar en la institucionalización de prácticas como la de pedir cuentas claras a los poderosos y la de remover de sus cargos a quien persista en el mal uso o abuso del poder.

3. Un Consejo cívico-político, o una especie de ombudsman contra la corrupción.

   Aquí el principal problema a encarar, es de corte jurídico-institucional. Más en particular, son los problemas derivados de la **ausencia de un verdadero estado de Derecho** así como de **instituciones confiables** y acordes con la transición de México hacia la democracia.

   Los integrantes de dicho Consejo serían elegidos periódicamente bajo los principios de la autoridad moral y de la representatividad. Esta última debería garantizar la representación de todos los segmentos de la sociedad, tanto civil como política.

Cuadro 3

PROCESO DE DESINCORPORACIÓN POR COORDINADORA DE SECTOR

(Diciembre de 1982 a septiembre de 1988)

	Liquidación		
Sector	*Procesos autorizados*	*Procesos concluidos*	*Procesos pendientes*
SG	12	11	1
SHCP	19	13	6
SPP	3	3	—
SEMIP	106	51	55
SECOFI	10	10	—
SARH	23	21	2
SCT	19	11	8
SEDUE	35	19	16
SEP	9	9	—
SSA	6	4	2
STPS	4	4	—
SECTUR	3	1	2
SEPESCA8	—	8	
DDF	3	2	1
SEDENA	1	—	1
Total	*261*	*159*	*102*

FUENTE: Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento.

Cuadro 4

PROCESO DE DESINCORPORACIÓN POR COORDINADORA DE SECTOR

(Diciembre de 1982 a septiembre de 1988)

	Extinción		
*Sector**	*Procesos autorizados*	*Procesos concluidos*	*Procesos pendientes*
SG	6	5	1
SHCP	39	32	7
SPP	2	2	—
SEMIP	8	8	—
SECOFIN	2	—	2
SARH	15	12	3
SCT	4	4	—
SEDUE	21	12	3
SEP	11	9	2
STPS	3	3	—
SRA	2	2	—
SECTUR	5	3	1
SEPESCA	4	2	2
DDF	2	—	2
No autorizada	12	12	—
Total	*136*	*106*	*30*

FUENTE: Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento.

* Sólo se han utilizado las siglas de cada Secretaría de Estado que son las coordinadoras del sector.

Cuadro 5

PROCESO DE DESINCORPORACIÓN POR COORDINADORA DE SECTOR

(Diciembre de 1982 a septiembre de 1988)

	Fusión		
Sector	*Procesos autorizados*	*Procesos concluidos*	*Procesos pendientes*
SG	24	24	—
SCHP	31	31	—
SEMIP	14	7	7
SARH	4	2	2
SCT	3	—	3
SEDUE	1	—	1
SEPESCA	2	2	—
SEP	1	1	—
SECTUR	1	1	—
Total	*81*	*68*	*13*

FUENTE: Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento.

Cuadro 6

PROCESO DE DESINCORPORACIÓN POR COORDINADORA DE SECTOR

(Diciembre de 1982 a septiembre de 1988)

	Transferencia		
Sector	*Procesos autorizados*	*Procesos concluidos*	*Procesos pendientes*
SPP	1	—	1
SEMIP	11	10	1
SECOFI	3	2	
SEDUE	8	8	—
SEP	2	1	1
SECTUR	3	3	—
Total	*28*	*24*	*4*

FUENTE: Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento.

Mientras se subsanan las fallas en normas e instituciones, o para acelerar su superación, un consejo cívico-político como el sugerido, sin duda podría jugar un papel de primer orden.

Para empezar, podría desempeñarse como el pivote institucional de las dos primeras propuestas que hemos formulado: la campaña permanente de educación y movilización, y el sistema de estímulos y sanciones.

Pero además, o al margen de ello, podría ser un centro motriz —ejemplar en ética y democracia— de múltiples iniciativas a favor de la transparencia y contra la corrupción, lo mismo que de la cristalización de esas iniciativas y de su riguroso monitoreo.

sión Manuel Aguilera en el diario *Excélsior*) uno se pregunta: ¿dónde quedaron las áreas estratégicas y prioritarias reservadas al Estado de acuerdo con la Constitución, si tanto las unas como las otras se entregaron a la iniciativa privada?

Es importante señalar que durante esta segunda etapa, con la promulgación de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en las que el Estado participaba con un porcentaje del 25 al 50% de su capital social, así como ocho fideicomisos cuya estructura y objetivo no cumplían con lo previsto en dicha Ley, dejaron de tener el carácter de entidades paraestatales.

La tercera etapa se inicia en diciembre de 1987 como consecuencia de uno de los compromisos contraídos por el gobierno federal en el Pacto de Solidaridad Económica. Este compromiso radica en la continuación y agilización del programa de desincorporación de entidades paraestatales no estratégicas ni prioritarias y la reducción del gasto público, como ya se ha señalado.

El documento mencionado consigna que de diciembre de 1987 al 30 de septiembre de 1988 se autorizaron 123 nuevos procesos de desincorporación, siendo 43 de liquidación, 6 de extinción, 11 de fusión, 3 de transferencia y 60 de venta.

Las entidades sujetas a liquidación se localizaban en actividades tales como servicios financieros, de seguros y bienes inmuebles, entre los que destacan Del Ángel, Fraccionadora y Constructora de Tepic, Urbanizadora de Irapuato y Fraccionamiento Ojo Caliente; en el área de alimentos, Productos Forestales de la Tarahumara, Productos Pesqueros Peninsular, Sardineros Mexicanos, Palangreros Mexicanos del Pacífico, Atuneros Mexicanos y Escameros Mexicanos del Golfo; en el área de transporte e infraestructura pueden mencionarse Reconcentraciones Telefónicas y Equipos y Servicios de Transporte; en otras actividades como son la minerometalúrgica, Compañía Cuprífera La Verde; en siderúrgica, la Compañía Minera Central y Compañía Mexicana Pacífico de Fierro, y en la petroquímica básica y secundaria e industria química, Nitrocelulosa Industriales de México, entre otras.

Respecto a las entidades sometidas al proceso de extinción, éstas se localizaban en el área de servicios sociales y culturales como son los Fideicomisos para el Pago de Defunción de los Diputados Constituyentes y del Legado de David Alfaro Siqueiros, así como el Fideicomiso Exconvento de Santa Catarina, en Oaxaca.

Mediante el proceso de fusión se autorizó la desincorporación de entidades ubicadas en el área de fertilizantes, como es el caso de Fertilizantes Fosfatados Mexicanos; en el de servicios financieros, de seguros y bienes inmuebles destacan Fraccionamiento Mexicali y Fomento Industrial Somex; en la siderúrgica, Manganeso, y en otras industrias, Lito Ediciones Olimpia.

En cuanto a las entidades sujetas a proceso de transferencia destacan: Impulsora Minera de Angangueo en la actividad minerometalúrgica; Miconsa Atlacomulco en la comercial, y en servicios turísticos el Fideicomiso Ciudad del Recreo La Paz.

Las entidades autorizadas en el proceso de venta se localizaban en actividades alimentarias, agropecuarias, silvícolas y pesca, como son los casos de los ingenios Atencingo, Hermenegildo Galeana, Presidente Benito Juárez, Puruarán y Pujiltic y Café y Cafeterías de México, entre las dos primeras actividades mencionadas; Pesquera del Pacífico, Productos Pesqueros Isla de Cedros, Productos Pesqueros Bahía de Tortugas, Productos Pesqueros de Topolobambo, Productos Pesqueros de Mazatlán, Productos Pesqueros de Campeche y Productos Pesqueros de Guaymas, en las actividades de pesca. En otras áreas industriales, el Grupo Ressini y Tubería Nacional; en la petroquímica básica y secundaria e industrial química destacan las ventas de Petroquímica de México y Tereftalatos Mexicanos; en la siderurgia, Hierro y Acero del Norte; en la industria automotriz el Grupo Dina, y en el comercio, las distribuidoras Gas Natural del Estado de México y Gas de Querétaro, así como la Impulsora y Exportadora Nacional.

En síntesis, durante las tres etapas señaladas, que comprenden el periodo que va de diciembre de 1982 a septiembre de 1988, se autorizó el proceso de desincorporación de 724 entidades paraestatales, de las cuales 261 corresponden a liquidación, 136 a extinción, 81 a fusión, 28 a transferencia y 218 a venta (cuadro 2), las que sumadas a las 48 desincorporadas mediante la Ley Federal de Entidades Paraestatales dan un total de 772 entidades desincorporadas de la administración pública federal.

Este proceso de desincorporación significa una reducción del 63% de las 1 216 entidades que conformaban el universo paraestatal, por lo que al final del sexenio de Miguel de la Madrid sólo quedaban 444 entidades paraestatales.

Cuadro 2

PROCESO DE DESINCORPORACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES

(Diciembre de 1982 a septiembre de 1988)

Proceso	*Procesos autorizados*	*Procesos concluidos*	*Procesos pendientes*
Liquidación	261	159	102
Extinción	136	106	30
Fusión	81	68	13
Transferencia	28	24	4
Venta	218	124	94
Total	*724*	*481*	*243*

FUENTE: Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *La empresa pública y la administración del presidente Miguel de la Madrid, op. cit.*

ACCIÓN VI
ESTIMULAR Y ENRIQUECER LA CULTURA DE LA LEGALIDAD EN MÉXICO

Propuesta M3,3 "Campaña para modificar la percepción sobre la impunidad, mediante la difusión de casos irrefutables de corrupción debidamente procesados y sancionados"

1. Identificación del problema.

La corrupción es un problema que está enraizado en la historia de México y en las prácticas cotidianas. La corrupción se ha desarrollado en México en buena medida debido a la falta de controles institucionales y a la incapacidad del Estado para castigar efectivamente las conductas corruptas. La incapacidad estatal para aplicar las leyes ha contribuido a generar la percepción de que lo más probable es que una conducta corrupta no va a tener castigo, lo cual, evidentemente, actúa como un incentivo para fomentar más la corrupción. Existe, pues un problema grave de percepción de que la impunidad es el estado de cosas dominante. Estamos frente a un círculo vicioso en el cual la impunidad propicia mayor corrupción, lo cual hace aún más difícil su castigo y ello, a su vez, refuerza la percepción de impunidad.

2. Sugerencia para resolver el problema identificado.

El reto principal es cómo romper el círculo vicioso corrupción-impunidad-corrupción. Existen dos formas para resolver este problema: a) reforzando de una manera cualitativamente diferente la capacidad del Estado para aplicar la ley y castigar las conductas corruptas; lo cual modificaría la percepción de que la impunidad es el rasgo distintivo de la aplicación de la justicia; o b) modificando la percepción de que las conductas corruptas no van a ser castigadas, lo cual actuaría como un disuasivo de dichas conductas y permitiría al Estado ser más eficiente en la aplicación de la ley.

La primera opción no es viable en el corto plazo pues implicaría una reforma substancial de las capacidades del Estado. La segunda opción es más factible pues implicaría el desarrollo de una campaña de mercadotecnia intensiva para modificar la percepción sobre la impunidad, lo cual llevaría eventualmente a la reducción real de la impunidad.

El gobierno mexicano se ha preocupado poco en el pasado por los aspectos publicitarios de la lucha contra la corrupción, buscando más bien, atacar el problema real de la aplicación de la ley. Esta estrategia no ha funcionado por la simple razón de que el Estado mexicano no cuenta con los mecanismos para una aplicación efectiva de la ley. Por otro lado, está probado que una buena campaña publicitaria puede, al menos por ciertos periodos de tiempo, modificar conductas de la población. Las campañas políticas en tiempos de elecciones son una prueba de ello: logran en ocasiones hacer pensar que gobernantes corruptos no lo son.

En este sentido se propone que el gobierno mexicano concentre sus esfuerzos en aplicar la ley y publicitar dicha aplicación en casos seleccionados que tengan las siguientes características: a)casos irrefutables donde la culpabilidad sea absolutamente clara (se puede acompañar dicha culpabilidad de pruebas que impacten a la opinión pública, como videos, grabaciones, etc.), b) casos en los que el proceso judicial sea incuestionable, c) casos transparentes en los que no se violen derechos humanos; d) casos que no se puedan interpretar como revancha política. Estos casos deben ser publicitados de tal forma que generen la impresión de que cualquiera puede ser castigado por actos de corrupción. La publicidad del caso debe abarcar no sólo el proceso judicial sino la aplicación de la sentencia: no se debe generar la imagen de que una vez juzgado el procesado puede salir rápido de la cárcel o de que goza de privilegios obtenidos a través del soborno.

En el esfuerzo publicitario se debe proyectar la imagen de que las cosas están cambiando y de que conductas previas como el soborno para evitar la aplicación de la ley, ya no son permitidas y sí castigadas adicionalmente.

lado burgués de la armonía. A este respecto, Marx afirma en *El Capital*:

> Nada puede ser más desatinado que el dogma según el cual la circulación de mercancías implica un equilibrio necesario entre las compras y las ventas, puesto que toda venta es una compra y viceversa. Si con esto se quiere decir que el número de las ventas efectivamente llevadas a término es igual al de las compras, estamos ante una trivial tautología. Pero lo que se pretende demostrar es que el vendedor lleva al mercado a su propio comprador [...] Nadie puede vender sin que otro compre. Pero nadie necesita comprar inmediatamente por el solo hecho de haber vendido. La circulación derriba las barreras temporales, locales e individuales opuestas al intercambio de productos, y lo hace precisamente porque *escinde*, en la antítesis de venta y compra, la *identidad directa* existente aquí entre enajenar el producto del trabajo propio y adquirir el producto del trabajo ajeno. El hecho de que los procesos que se contraponen autónomamente configuren una *unidad interna* significa que su unidad interna se mueve en medio de *antítesis externas*. Si la autonomización externa de aspectos que en lo interno no son autónomos, y no lo son porque se complementan uno a otro, se prolonga hasta cierto punto, la unidad interna se abre paso violentamente, se impone por medio de una *crisis*.[21]

No hay que pasar inadvertido el hecho de que *al igual que en Keynes, la noción de crisis en Marx está fuertemente vinculada a la noción de ruptura del ciclo o del circuito*. Esta ruptura (M-D/M) significa la ausencia de validación social de los trabajos privados que produjeron M. Así, la ruptura de un eslabón compra-venta compromete todo el encadenamiento que constituye el circuito M-D-M y la crisis se presenta.

Cuando abandonamos la producción mercantil simple y emprendemos el análisis del modo de producción capitalista, nos encontramos frente a un ciclo o un circuito de la forma D-M-D'. La forma desarrollada del circuito del capital dinero es la siguiente:

$$D - M < \begin{matrix} FT \\ MP \end{matrix} \quad \ldots P \ldots M' - D'$$

D: Capital dinero
M: Capital productivo
M': Capital mercancía
FT: Fuerza de trabajo
MP: Medios de producción
P: Proceso de producción
D'-D: Plusvalía

Al igual que en la producción mercantil simple, en el modo de producción capitalista la crisis económica puede ser definida como una ruptura o un bloqueo en la reproducción del capital social en su conjunto. Se trata de un debilitamiento general y durable del funcionamiento del circuito capitalista. El circuito del capital sólo se opera normalmente en la medida en que el capital pasa sin interrupción de una esfera a otra. Si una interrupción se produce en la primera esfera de la circulación D-M, el capital-dinero se congela como tesoro (desplome del sistema financiero y bancario); si la interrupción ocurre en la esfera de la producción P, los medios de producción permanecen de un lado y la fuerza de trabajo desocupada del otro (baja de la producción y desempleo masivo); si la interrupción ocurre en la segunda esfera de la circulación M'-D', las mercancías amontonadas sin poder venderse bloquean la corriente de la circulación (sobreproducción de mercancías).[22]

El capitalista industrial no tiene forzosamente con qué avanzar D. Por ello, pide prestado de diversas maneras, particularmente se dirige a los bancos para obtener un crédito a la producción. Este crédito alienta el financiamiento de la acumulación capitalista. En este caso, al inicio todo sucede como si la venta de la mercancía se hubiera ya realizado, aunque las mercancías no hayan sido aún vendidas y ni siquiera producidas.

> El banco que otorga el crédito —nos dice Suzanne de Brunhoff— anticipa la validación social de las mercancías producidas por el industrial, el banco está seguro de que estas mercancías serán vendidas y que con el producto de la venta el industrial lo rembolsará [...] el banco efectúa una "antevalidación" privada de los trabajos privados.[23]

Esto quiere decir que no se trata de un crédito sobre mercancías existentes, sino de un crédito sobre mercancías futuras. El capitalista industrial se compromete, con respecto al banco, a rembolsar el capital avanzado para la producción, más un excedente (tasa de interés) deducido del beneficio realizado. El capitalista es capaz de hacerlo, si opera en condiciones de producción medias y si vende sus mercancías al precio de producción, lo que le permite obtener una tasa de beneficio medio. Estamos aquí frente a la noción marxista de capital financiero considerado como un capital dinero "productivo" de interés. Más específicamente, el capital que, prestado por su detentor (normalmente los bancos) al industrial, extrae una parte de la plusvalía que toma la forma de una tasa de interés sobre el préstamo. Así se puede distinguir del capitalista industrial, que percibe un beneficio, el capitalista detentor de dinero prestado como capital. La remuneración de este último a través del interés depende de la relación de fuerza entre el prestamista (el banco) y el prestatario (el industrial). La causa de la distribución de la plusvalía en beneficio e interés reposa sobre la propiedad del capital-dinero por alguien diferente al capitalista industrial. Pero es necesario aclarar que a fin de que la distribución de plusvalía en beneficio e interés no parezca una especie de reparto de

3. Costos y beneficios de la propuesta.

Los costos de la instrumentación son mínimos en términos económicos. Requiere sólo de un equipo profesional experto en imagen y publicidad. Se debe, desde luego, tener la colaboración de los medios de difusión y de los partidos políticos. Los beneficios son de que, si se logra modificar la percepción de impunidad que existe en la sociedad, la aplicación de la ley será, en la realidad, más efectiva y se reducirá la corrupción.

4. Implicaciones para el sistema en su conjunto.

Una reducción en la percepción de la impunidad ayudaría a cambiar las reglas del juego que existen en la actualidad en el sistema político y en la sociedad,. Permitiendo la consolidación de un Estado de Derecho y la reducción de los costos económicos y morales que paga el país por la corrupción.

5. Otras acciones con las que puede relacionarse.

La campaña publicitaria para reducir la percepción de impunidad debe acompañarse de reformas reales para combatir la corrupción pues, de otra forma, la pura campaña publicitaria se puede desgastar. La campaña publicitaria debe actuar como el detonante de cambios reales que permitan romper el círculo vicioso impunidad-corrupción-impunidad.

contexto de incertidumbre "verdadera", esto es, no probabilizable.[15]

La corriente keynesiana francesa nos propone una interpretación de la teoría de Keynes en términos de circuito.[16] Este circuito es, por esencia, *monetario* ya que para Keynes toda economía concreta capitalista es por naturaleza monetaria, y, por lo tanto, la moneda es el único sistema de medida concebible. En esta interpretación, todo comienza por el gasto de las empresas que disponen de capital gracias a su endeudamiento con respecto al sistema bancario. Hay una creación *ex-nihilo* de moneda para financiar el gasto. Al contrario de las presentaciones habituales de Keynes, no hay un fondo previo de capital-dinero que proveería de recursos a las empresas. Existe una relación estrecha entre las empresas y el sistema bancario que sostiene toda la estructura del capitalismo moderno. En este contexto, las empresas gastan el capital que recibieron prestado de los bancos pagando salarios, pagando el costo de mantenimiento del valor del capital y la inversión neta que incrementa el valor de los medios de producción. El gasto del capital forma el poder de compra disponible para adquirir el producto bruto. Una parte de este poder de compra es absorbida en la reconstitución del valor global del capital y el resto está disponible para comprar el producto neto que mide el ingreso. Este ingreso se dedica a comprar los medios de consumo y a pagar el gasto de inversión. El ingreso se realiza bajo dos formas: el salario incorporado en el avance de capital a las empresas y el beneficio global que aparece a las empresas como un excedente del producto bruto sobre los gastos que constituyen la puesta en marcha del proceso de producción, es decir, el gasto en salarios y el costo de mantenimiento del valor del capital. El circuito se acaba, nos dice Parguez, "cuando el gasto del capital produjo todos sus efectos: mantenimiento del valor del capital, formación del beneficio global que cubre el pago definitivo de los medios de producción y justifica (si las anticipaciones se realizan) el gasto inicial".[17]

En esta perspectiva, la crisis es un suceso en general violento, una *ruptura* de la línea anterior de evolución de la economía que se traduce por una baja del empleo y de la utilización de los recursos y que tiene por origen el gasto generador, es decir, las anticipaciones de las empresas. Según Parguez, la inversión de las anticipaciones de las empresas provoca la crisis cuando estas anticipaciones hacen aparecer una baja violenta del gasto neto en capital y que éste, a cualquier nivel del salario, permite solamente emplear de manera rentable una mano de obra cada vez más débil. La inversión de las anticipaciones ella misma es el producto de tres causas:

— el crecimiento anterior, que eleva cada vez más el costo de mantenimiento;

— la diferencia creciente entre valores anticipados y realizados para un número creciente de empresas, diferencia que se amplifica al final del periodo de expansión;

— finalmente, la especulación que deprecia el capital incorporado en los medios de producción.[18]

A partir de este análisis de la crisis en el circuito monetario, Keynes cuestiona —según Parguez— cualquier política monetaria estilo Milton Friedman. En efecto, como la moneda es la fuente del capital, bloquear o impedir su creación equivaldría a elevar el desempleo y a apostarle a la inflación. Las empresas querrán economizar sobre el costo (el trabajo) y obtener más beneficios sobre lo que aún gastan las familias y para hacer esto tienen que aumentar los precios.[19]

En el mundo de Keynes, se está muy lejos de la visión hayekiana, es decir neoclásica, de la crisis.[20] Para el economista austriaco y sus discípulos modernos (entre los que se cuenta a los monetaristas), la crisis resultaría de un error: el financiamiento del gasto en capital con moneda-crédito (inversiones sin ahorro previo). La moneda-crédito sería una especie de parásito que provoca falsas inversiones (inversiones sin demanda) que originan la crisis. La crisis sería una especie de venganza del mercado o la reparación del pecado monetario.

En estas condiciones, para salir de la crisis habría que impedir el financiamiento monetario de las inversiones y contentarse con su financiamiento gracias a un ahorro voluntario previo para llegar a adaptar la estructura de producción a los medios disponibles para la formación de capital (ahorro). Se trataría de alentar el ahorro voluntario con tasas de interés elevadas, disuadir la demanda de créditos (si es necesario encuadrando el crédito) y vigilar el equilibrio presupuestal.

B. *La posibilidad formal de la crisis y de la inflación en el ciclo del capital*

Para Marx, la posibilidad *formal* de las crisis se encuentra en la naturaleza misma de la circulación mercantil simple simbolizada por la fórmula M-D-M (mercancía-dinero-mercancía). Se constata que el ciclo M-D-M está mediatizado por la moneda, lo que implica la separación del cambio en dos actos separados, el uno la venta y el otro la compra. El problema de la coordinación de estos actos distintos pasa al primer plano. Los economistas burgueses lo resuelven en dos partes. Por un lado, puesto que toda venta tiene por objetivo el cambio, es decir, la adquisición de otro bien, la compra seguirá a la venta inexorablemente y por el mismo monto. Por otro lado, la coordinación de las decisiones individuales será operada espontáneamente por el mercado, gracias a una especie de mano invisible, tal como lo concibió Adam Smith. Por lo que toca al primer punto, Marx señala que la venta puede tener por fin más bien la realización del valor, es decir, su transformación en dinero, que la compra de otra mercancía. Así, el dinero puede salir de la circulación general y existir solamente como reserva de valor. Por lo que toca al segundo punto, la visión contradictoria del funcionamiento del sistema capitalista se opone fuertemente al postu-

Propuesta M2,9 "¿Cómo se crea una cultura de respeto a valores éticos y morales?"

La cultura es un sistema simbólico que se define, en primer lugar, en el aparato institucional y, en segundo lugar, por todo el código que define lo que es moral y no está codificado en el aparato institucional. El problema central en la cultura mexicana de la ilegalidad es el concepto de excepcionalidad. Esto es, la costumbre de justificar lo que no es moral-legal por principios superiores de justicia. Por ejemplo, en los intercambios políticos siempre se aducen principios superiores como,

. el diálogo,
. el pueblo y sus intereses,
. el respeto a lo diferente.

Esta "cultura" ha sido creada a partir del axioma de un gobierno-estado autoritario y "corrupto". En los intercambios privados esta cultura crea la máxima de no está mal lo que hago porque "todos hacen lo mismo".

Reconstruir una "cultura" de rechazo a lo indebido requiere

a) La reconstrucción o construcción del aparato de intercambios políticos dentro del marco de la Ley.

b) La reconstrucción de los referentes de valores éticos, morales y políticos (la areté de la Paideia), por su referente a la observancia, no a la excepcionalidad. Para esto es indispensable rehacer la historia "oficial" con apego a estos objetivos.

nía voz de tenor ligero, de timbre cristalino y cargado de armónicos. Cantábamos. Yo le hacía segunda. Nos mandaban botellas en las cantinas. Nos rodeaban las putas en los cabarés. Nos separábamos para dormir. Su padre era asturiano, y Jorge dominaba una buena parte del cante jondo. Cantaba jotas aragonesas, y una, la de la Virgen del Pilar, le salía con toda claridad y bien quebrada.

Que no podrían,
vivir.
Virgen del Pilar no olvides
que no podrían vivir.
Mi España sin Zaragoza
ni Zaragoza sin tí.

Nos eternizábamos en la Virgen del Pilar una y otra y otra vez hasta que nos salía perfecta.

Y de pronto aquí, en la cama, Josefina está cantando la jota. Conozco bien los quiebros que está dando, he oído muchas veces ese remate de cada frase, remate como una erupción de voz sin música o melodía, remate ahogado y casi exasperado por el aire que falta. De suyo, las jotas son crueles con la garganta. En México no se sabe eso, aquí nadie canta jotas.

Propuesta M2,5 "Formación educativa que fomente los valores de civilidad, patriotismo y decencia"

Es evidente que la corrupción es un fenómeno presente en los más diversos ámbitos de la vida mexicana, no sólo en los medios públicos; no obstante, centraremos nuestro análisis en el tema de las condiciones que favorecen la corrupción en la administración pública, subrayando que las soluciones que propondremos podrían ser aplicadas en igual forma al mejoramiento moral del desempeño de las personas en ámbitos privados.

Sugerencias para resolver el problema identificado

La propuesta de solución posee dos vertientes específicas: la de la educación y la de la certeza.

Parece evidente que las graves fallas en la educación de los mexicanos constituyen un conjunto de factores que propicia la corrupción entre los funcionarios de la administración pública, dado que el llamado "freno moral" (que bien podríamos caracterizar también como "freno cívico") no llega a formarse con la fuerza requerida y deseable entre quienes carecen de una formación adecuada. Los mandos actuales de la administración pública, que han padecido las inocultables deficiencias de nuestro sistema educativo en los últimos decenios, presentan un comportamiento ético que responde a consideraciones de inmediatez o de temor al castigo, y no a criterios superiores, como son los de civilidad, patriotismo y decencia.

La sugerencia en este sentido parece trillada, pero no por ello deja de ser fundamental. La educación que se imparte en nuestros planteles debe de transformarse para brindar a los educandos, desde el nivel básico, una auténtica formación en los valores de nuestra cultura, valores que devienen en indispensables para la consecución de una convivencia armoniosa y productiva, pues constriñen al individuo a manejarse con recta conciencia y a proponerse a sí mismo la elaboración y cumplimiento de una determinada escala axiológica, actitudes que frecuente y desgraciadamente han estado ausentes en la conducta de nuestros funcionarios públicos .

La formación de la que hablamos debe recuperar su sentido humanista, con el objeto de integrar al mexicano a un proyecto universal y común de mejoría. A nivel escolar, parece urgente incorporar a nuestros estudiantes al conocimiento de los logros de una humanidad en constante superación. Para lograrlo, debe replantearse el proyecto de acercamiento a la literatura clásica, instrumento que, como ningún otro, hace que nada de lo humano nos sea ajeno. Existen virtudes sociales que han sido exaltadas por los grandes pensadores de todos los siglos. Pensemos, por ejemplo, en la solidaridad, el honor y la preocupación por el otro. Sin necesidad de abrumar al alumno con definiciones propias de una moralina mal entendida, la lectura provocaría en el educando la posibilidad de extraer, por sí mismo, un mensaje perenne de comportamiento éticamente adecuado. La conjura contra el Humanismo, conjura que se ha instrumentado desde hace mucho tiempo, proveniente de las más altas esferas del poder, constituye una auténtica conspiración en contra del mejoramiento espiritual de los mexicanos y en contra de las benéficas consecuencias traería a la vida del país.

En un plano específicamente nacional, la pedagogía de superación que proponemos como sustituta de la simple transmisión de un cinismo bastante confortable para la mera adaptación al medio, se vería notablemente beneficiada con la estructuración de una auténtica educación cívica, con ejemplos y acicates para todos los mexicanos, máxime para aquellos que planean dedicar su vida profesional a la función pública. La enseñanza de una Historia Patria que haga hincapié en la reconciliación, la unidad y el respeto al otro, evitando la dicotomía, la belicosidad y el maniqueísmo, sería de gran utilidad en la obtención de los objetivos que hemos venido planteando.

Pero, con ser importantísima la formación escolar, la propuesta no puede quedar en ella. La administración pública debe continuar con el proceso formativo de quienes son servidores públicos. Al efecto, destaco que existen varios tipos de corrupción, todos igualmente dañinos. Uno de ellos radica en el desempeño de un

-Bueno, Josefina, ¡ya! -dije. Estábamos en la cantina La Opera, en Cinco de Mayo. Habíamos ido a un concierto y luego habíamos cenado con Emilio Uranga. Estábamos afinados al ciento por ciento. Llévábamos un mes encontrándonos todas las noches.

-¡Ya! -dijo, en tono de burla.

-Ya, por Dios -dije seriamente.

-Ya -dijo seriamente.

-¿Cuándo? -pregunté golpeando la mesa.

-Ahora -dijo, con mucha lentitud.

-¿Ahora? ¿Aquí?

-¿Quieres? -preguntó llevándose las manos a los botones de la blusa.

-Calma. Vámonos.

Vivía por Bucareli. Llegamos en diez minutos. Sonreía entre cansada y divertida.

Se aligeró y se tendió en la cama. Fuí por una botella, a la alacena. La descorché. Serví el vino. Ella tarareaba lo de las dos flautas de Vivaldi. Bebimos. Nunca me había sentido tan bien, tan en plenitud tranquila.

Jorge Portilla era mi amigo. "Amigos más que hermanos", ha dicho Rubén Bonifaz. Así eramos. El, además de su extraordinaria inteligencia, ten

cargo para el cual no se tienen los conocimientos técnicos suficientes, adecuados o actualizados. Piénsese en la obviedad de que el salario de todo funcionario proviene del erario público. La administración tiene la obligación de contar con mandos sólidamente formados e informados; debe subsanar cualquier deficiencia. Tal es su responsabilidad frente al gobernado, frente al elector y frente al contribuyente. Si logramos contar con servidores públicos técnicamente solventes y poseedores de una recta conciencia sólidamente formada, un primer y vital paso se habrá dado. Para ello, los diversos órganos de gobierno deben de considerar la necesidad de crear unidades permanentes de capacitación y formación continua, enfatizando periódicamente en la misión y valores que guían (o deben guiar) el funcionamiento del correspondiente organismo, y vinculando dicho funcionamiento al valor supremo del gobierno, que no es sino el servicio desinteresado y eficiente a la Patria y a cada uno de sus integrantes.

La segunda vertiente de la solución propuesta (que la robustece considerablemente), la de la certeza, se puede resumir en la necesidad de proporcionar al servidor público una seguridad que le permita desempeñar sus funciones con tranquilidad y honestidad. Un servicio civil de carrera, en el que el escalafón de ascensos por méritos y antigüedad sea rigurosamente respetado, con independencia de veleidades partidistas y políticas, de grupos o cofradías, aparece como indispensable. Para obtenerlo creemos que, más allá de una normatividad que en el papel ya existe, se requiere de disciplina y de respeto hacia la persona del servidor público. La seguridad en poder desempeñar una carrera a largo plazo, con los adecuados incentivos salariales y de ascenso, permitirá al funcionario resistir la tentación de crear un ilegítimo "fondo para tiempos difíciles" y librará al país de la eventualidad de personas en los más diversos cargos que, por elementales razones de tiempo, no pueden concluir sus proyectos ni llegar nunca a la especialización dentro de determinado ramo. Se impone como indispensable la creación de una carrera de capacidad, convicción y vocación de servicio, que se traducirá en legítimo orgullo por la actividad desempeñada.

Urge, pues, desvincular lo propiamente administrativo de la política extra e intrapartidista. Habría que renovar, incluso a nivel constitucional, nuestra concepción en lo relativo a la naturaleza de los órganos de la administración pública, hoy subordinados a un solo funcionario que no es solamente la cabeza de la propia administración, sino también el principal magistrado político de la Nación. Desde luego, una renovación de este signo implicaría un nuevo planteamiento en lo tocante a nuestro sistema presidencialista.

Costos y beneficios de la propuesta

Los costos económicos en ambas vertientes de la propuesta son mínimos, si se considera que simplemente implican una reorientación de objetivos. Desde luego, se requeriría de capacitar a maestros y mandos superiores, pero el costo de tal capacitación no es de considerarse si se lo contrasta con los enormes beneficios que, sobre todo en el orden moral, traería la implementación de nuestra propuesta, beneficios que han quedado esbozados en los párrafos precedentes.

Implicaciones para el sistema en su conjunto

El sistema de gobierno en México se vería indudablemente impactado en un sentido de mejoramiento cualitativo, lo cual provocaría el deseado desarrollo en las condiciones de vida de los habitantes del país, único y exclusivo fin del combate a la corrupción. Huelga comentar que implementar una propuesta como la que se presenta implicaría inevitablemente impactar a la totalidad del sistema.

Otras acciones con las que puede relacionarse

Por lo que toca a la seguridad en el empleo para los funcionarios, una acción relacionada (e inclusive instrumental) es la relativa a la fijación de salarios según capacidad, que permitan al empleado el mantener

te sonríe, te busca... ¿Yo, no soy yo?

Era la primera vez que me decía algo así: te mira, te sonríe, te busca. ¡Ella a mí me mira, me sonríe, me busca! ¡Dios! Estamos empapados porque caminamos en el aguacero. ¡Qué magnífico aguacero! Y ahora sonreía mirándome. El delicado navajazo blanco entre los labios, la alegría de vivir, a pesar de que anda sombría. ¿Dónde oí o he oído lo de los hijos de la chingada que andan buscando su yo? ¿Por qué siento que no me he movido de no sé qué lugar, que estoy conmigo, que ella me manda a estar conmigo? ¿Quién está conmigo? Sigo estando ¿dónde?. Y ahora, seguro mi gesto es de perplejidad, se está riendo, se está riendo de mí. Qué limpieza, qué hermosa manera de reírse de mí.

Ella hablaba siempre con palabras lentas. Uno debía esperar. Sus construcciones llegaban poco a poco y nítidamente. Y uno estaba dispuesto a esperar. Porque sus lentas palabras iban acompañadas de sus manos de bailarina, del despacioso pajareo de su cara y de sus cabellos, de las ondulaciones de su vientre. Estoy viendo ahora, treinta años después, a Josefina.

una forma digna y decorosa de vida, dentro de los límites de una razonable austeridad. Relacionada de igual forma se encuentra la reforma normativa que permita, de algún modo, el que los funcionarios (hasta determinado grado de escalafón) gocen de cierta inamovilidad, es decir, que sólo puedan ser removidos de su encargo en razón de causas ciertas y determinadas, y no por la llegada de un nuevo grupo y de nuevos intereses.

Conclusión

Al contar con servidores públicos sólidamente formados en los valores, y poseedores de la seguridad de que, desempeñando su función con probidad y eficiencia, nadie podrá quitarles la garantía de la estabilidad y de la posibilidad de mantener una vida digna, habremos creado un poderoso escudo contra la corrupción.

qué ve, qué quiere? No te la puedes quitar de la cabeza.

-Pues sí, tal vez... -dije.

-Lo que pasa, lo que te pasa es que te estás enamorando.

-No me jodas -dije-. ¿Ya no puedo pensar?

Y sí me estaba enamorando. Era inasible, pero era encantadora, a pesar de que andaba sombría, o atristada tal vez. Y más encantadora porque al estar con ella, al apartarme con ella para hablar yo sentía cosa muy grata dentro de mí, una cálida familiaridad, algo como una sintaxis conocida; casi adivinaba las frases que venían después de una frase madre. Por ejemplo: una vez estábamos hablando de Un huracán en Jamaica, libro donde los existencialistas metían la mano para hablar de la búsqueda del yo. Ella dijo:

-Estoy harta de esos mentecatos que andan buscando su yo.

-Pero Josefina -dije-, no puedes apartar de un manotazo un motivo de reflexión. Esto, hoy, está en el aire. Aquí estamos y no podemos...

-Sí podemos -dijo serenísima-. Yo soy esta mujer con la que estás hablando, esta mujer que te mira,

Propuesta SN "Poder público y poder personal"

En su Introducción a la política, Maurice Duverger identificó varios niveles en el ejercicio de esta faceta de la vida pública; afirmaba que para unos, la política es esencialmente una lucha, una contienda que permite asegurar a los individuos y a los grupos que detentan el poder su dominación sobre la sociedad, al mismo tiempo que la adquisición de las ventajas que se desprenden de ello. Para otros, la política es un esfuerzo por hacer reinar el orden y la justicia, siendo la misión del poder asegurar el interés general y el bien común contra la presión de las reivindicaciones particulares. Para los primeros, la política sirve para mantener los privilegios de una minoría sobre la mayoría. Para los segundos, es un medio de realizar la integración de todos los individuos en la comunidad y de crear la ciudad perfecta de la que hablaba Aristóteles.[1]

Acostumbrados desde hace ya varios años al discurso reivindicador de la democracia, que tiende a reducir, peligrosamente, el ejercicio democrático únicamente al aspecto electoral, así como a la persistente noción de modernidad en la vida nacional, sin tomar en cuenta que no basta con que estén presentes las aplicaciones tecnológicas de la ciencia para poder hablar de la sociedad moderna; es necesario identificar un problema central de la vida política contemporánea, la confusión entre el mundo de lo público y el mundo de lo privado y más aún, el deslinde entre el poder que deriva del ejercicio público y el poder que se ejerce como atributo patrimonial y personal, en otras palabras, poner a consideración como parte central de la democracia y la transparencia política que "la impersonalidad de las leyes proteja contra el nepotismo, el clientelismo y la corrupción".[2]

De manera amplia, el término corrupción significa alterar, contaminar, viciar o pervertir; desde ese punto de vista, combatir la corrupción significa un movimiento
que va de lo privado, como actitud cultural, hasta lo público, como postura de ética de Estado y de sociedad. Esto es, erradicar a través de la educación, la cultura de la
corrupción como forma de crecimiento patrimonial y a través del imperio del Estado de Derecho y de la actividad legislativa, las actitudes que vician la vida pública.

Una de estas conductas anómalas, indiscutiblemente, es el hecho de que las administraciones públicas y privadas se han convertido en los instrumentos de poder personal. Este comportamiento, asegura a los grupos que detentan el mando, su dominación sobre la sociedad, y por ello la lucha frontal que se haga contra esta circunstancia en todos los sectores en los que se ha mostrado infiltrada, es decisiva.

Una parte fundamental de la vida democrática es que el orden existente puede ser modificado progresivamente, sector por sector y ser reemplazado paulatinamente por elementos de un orden más acorde a las nuevas necesidades y a la nueva conformación social; esto es lo que Alain Touraine llama el método reformista.[3]

El combate contra la actitud patrimonialista en la política y la anulación de las fronteras entre lo público y lo privado, significa impulsar el cambio dentro del marco jurídico y dentro de la vida política cívica. Es decir, la contienda consiste, para cada partido, en tratar de conquistar el poder, para ejercerlo a continuación según el interés de las clases y de las categorías sociales que representan, pero manteniendo las instituciones y las reglas existentes, que son objeto así de un consenso casi general.[4] A fin de cuentas, una modificación hacia el completo final del corporativismo y el clientelismo en la política como mecanismo de presión y como modo de sobrevivencia política.

[1] Duverger, Maurice, *Introducción a la Política*, versión castellana de Jorge Esteban, Editorial Ariel, México, 1968, p. 15.
[2] Touraine, Alain, *Crítica de la Modernidad*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 17.
[3] Idem., p. 177
[4] Ibidem., p. 193

Carta 5

Era bailarina y hacía teatro. Se daba a ver por su risa, que era incesante y deslumbraba, y por una como tranquila plenitud con que se presentaba, de repente, y con que aceptaba o rechazaba lo que se le ofrecía. ¿Juventud y belleza y plenitud tranquila? ¿Al mismo tiempo? Sí, así era. Parecía vivir enteramente consigo, o no necesitar de nadie ni de nada.

-Es una mujer furtiva -dijo alguien.

-¿Por qué? -pregunté.

-Nunca está del todo. Está y no está.

-De acuerdo y nadie está tan presente como ella, desde que llega. Esto ya lo hemos discutido.

-Sí, pero está y no está. Se ríe. Parece enamorada de tí. Y te lanzas. Y regresas solo. No te ha dado ni una brisna de ella.

-Sí. Cierto. ¿Por eso es furtiva? -pregunté.

-Por eso. Como detrás de una sombra o de un cristal. Se te desvanece, te estrellas. ¿Qué piensa,

La norma jurídica dispone un modo de obrar que se reitera, basado en un elemento ideológico amplio y consensado que propicia la permanencia de los actos y conductas que se adecuan a los valores éticos y sociales que en general se desea alcanzar y preservar, como es desterrar la corrupción.

Se deben proponer reformas legislativas enfocadas a evitar que las administraciones públicas y privadas sean empleadas como instrumento de poder personal, y en el caso de que estas conductas anómalas se verifiques, entonces contar con los medios legales para sancionarlas. Además, dichas reglas deberán ser orientadas por la idea de que "el poder no es una cualidad de un sujeto político, sino a una posición..."[5] temporal y otorgada por mecanismos de representatividad, cuyo objeto es servir a los ideales, valores y principios de una nación.

Esto asegura el interés general y el bien común contra la presión de las reivindicaciones particulares y asimismo, destruir los privilegios con que una minoría cuenta sobre la mayoría.

En otras palabras, la vida pública y privada estén separadas, como deben estarlo las fortunas privadas y el presupuesto del Estado, y por ende, sería adecuado ocupar la misma estrategia para sustraer de nuestra sociedad todo comportamiento que tienda a identificar al poder político como un atributo de la persona o del grupo al que está ligado. A fin de cuentas, dar al ejercicio de la política un sentido democrático pleno.

[5] Seara Vázquez, Modesto, *La Sociedad Democrática*, Primera parte, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1978, p. 30

Y yo recordé algo, algo muy querido con una mujer llamada Josefina.

ACCIÓN VII
MEJORAR LA CALIDAD REGULATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Propuesta M1,7 "Adecuar y simplificar trámites"

1.- Simplificar / mejorar las leyes y normatividad que rigen el actuar de los servidores públicos. Esto especialmente en lo relativo a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la normatividad de las dependencias

Problema: La ley y la normatividad son más complejas de lo que tienen que ser y eso hace que sea inefectiva o ineficiente su aplicación situación que facilita que se dé la corrupción y la impunidad.

Costos: Políticos de aquellos que se opongan a sujetarse a una ley más clara y más "dura".

Beneficios: Mayor claridad y transparencia en la actuación de los funcionarios. Una ley más "dura" con más "dientes" que sirva para evitar impunidad.

2.- Una vez que se cuente con un marco normativo más claro, más adecuado a las exigencias de un México más moderno, se tendrá que realizar un importante esfuerzo para darla a conocer por quienes la aplican y sobre todo los que son sujetos a ella. Se requiere de un proceso amplio de capacitación. Lo anterior a partir de la realización de un inventario de toda la normatividad (leyes, reglamentos, acuerdos, convenios, etc.).

Problema: Existe un gran desconocimiento, e incluso en ciertos casos desdén, respecto a las leyes y normas que regulan las actividades de los servidores públicos. Lo anterior producto de la ignorancia, desinterés, o simple falta de capacidad administrativa para preguntarse cuáles son los parámetros de responsabilidad. Obvio que el desconocimiento de la norma no justifica su violación o no aplicación.

Costos: Creo que serían en términos económicos relativamente amplios pues se requeriría de un despliegue amplio de recursos humanos para que puedan capacitar y atender las dudas e interpretaciones del universo de normatividad que aplica a un servidor. Se requiere de toda una logística para hacerlo de manera efectiva y eficiente.

Beneficios: Se lograría por un lado que los servidores públicos actuaran con más eficiencia al conocer lo que pueden y lo que no pueden hacer, pero en particular cómo pueden o cómo no pueden hacer las cosas. Ayudaría mucho, también, a evitar incumplimientos o violaciones a la ley que se dan de buena fe, situación que se presenta a menudo. El aparato gubernamental debe operar con reglas claras, simples y tajantes y que éstas sean conocidas para que puedan ser aplicadas y si no lo son que sea rápido y claro el proceso de sanción respectiva.

loría General de la Federación: la primera va de diciembre de 1982 a enero de 1985; la segunda, de febrero de 1985 a noviembre de 1987, y la tercera, de diciembre de 1987 a septiembre de 1988.[10]

Con base en el mismo documento, en la primera etapa (diciembre de 1982-enero de 1985) se autorizaron 195 procesos de desincorporación de los cuales 76 correspondieron a liquidación, 67 a extinción, 32 a fusión, 9 a transferencia y 11 a venta. Se sometieron a proceso de liquidación entidades ubicadas en las áreas de alimentos, actividades agropecuarias, silvícolas y pesca, energía, financieras y de seguros y bienes inmuebles, entre otras.

Se decretó la extinción de diversos fideicomisos cuya actividad se ubicaba principalmente en el renglón de servicios financieros, de seguros y bienes inmuebles, así como en la rama de alimentos, actividades agropecuarias y silvícolas.

Mediante el proceso de fusión se desincorporaron entidades localizadas en las áreas de servicios financieros, de seguros y bienes inmuebles, así como de alimentos y pesca. Entre las primeras se encuentran los bancos de Comercio, Longoria, Provincial del Norte, Latino, Refaccionario de Jalisco y Continental Ganadero, y entre las segundas, Congeladora del Pacífico y Productos Pesqueros Santa Isabel.

Las entidades sometidas a proceso de transferencia se ubican básicamente en áreas del transporte e infraestructura.

A proceso de venta se sujetaron entidades ubicadas en las siguientes áreas: camiones, automóviles, autobuses y otras industrias, al privatizarse la participación estatal en las empresas Renault de México, Vehículos Automotores Mexicanos, Equipos Automotores, Bicicletas Cóndor y Accesorios Tubulares Especiales, entre otras.

La segunda etapa se inicia en febrero de 1985, cuando el gabinete económico acuerda dar un mayor impulso al proceso de desincorporación del sector paraestatal a consecuencia de los problemas que incidieron negativamente en la economía nacional, como fue la baja del precio del petróleo en el mercado internacional, los terremotos de septiembre de 1985, así como la firma del nuevo Convenio con el Fondo Monetario Internacional en 1986. En esta etapa se autorizaron 406 procesos de desincorporación, de los que 142 fueron liquidación, 63 de extinción, 38 de fusión, 16 de transferencia y 147 de venta.

Cabe señalar que durante esta segunda etapa, a partir de agosto de 1985, el gabinete económico acordó que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fuera la responsable única de coordinar, supervisar y ejecutar la venta de entidades paraestatales.

10 Véase Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *La empresa pública y la administración del presidente Miguel de la Madrid*, México, 1988.

Como consecuencia de las propuestas presentadas por las coordinadoras de sector se inició la desincorporación de entidades localizadas en un mayor número de áreas de la actividad económica. Así, algunas de las entidades sujetas al proceso de liquidación se encontraban en la rama de servicios de esparcimiento (Compañía Nacional de Radiodifusión, Promotora Cinematográfica Mexicana y Teleproductora del Distrito Federal); otras en el área de alimentos, actividades agropecuarias, silvícolas y pesca, como los ingenios José Martí, 14 de Septiembre y Miguel Hidalgo; Promotora Agroindustrial del Henequén, etc.; algunas en el servicio de transporte e infraestructura, tales como Servicio Multimodal Transísmico y los Ferrocarriles Chihuahua-Pacífico, del Pacífico y Sonora-Baja California, y otras más en los servicios financieros, de seguros y bienes inmuebles.

Respecto a las extinciones, la desincorporación abarcó las áreas de actividades sociales (educativas, culturales y de esparcimiento), de turismo, de servicios financieros, de seguros y bienes inmuebles.

Las entidades sujetas a proceso de fusión se ubicaban en las áreas de servicios sociales (esparcimiento): actividades agropecuarias y silvícolas; siderúrgicas; minerometalúrgicas y transporte e infraestructura, entre otras.

Las entidades transferidas se localizaban en las áreas de transporte, como es el caso de Desarrollo Urbano del Puerto Industrial del Ostión, Materiales para Edificaciones del Balsas, Tapetes Mexicanos y Vitrium División Agroindustrial; en el ramo de turismo el Fideicomiso destinado exclusivamente a la operación del Centro de Espectáculos, convenciones y exportaciones de Acapulco.

En cuanto a las empresas destinadas al proceso de venta

> se diversifican aún más las áreas: en la de alimentos, actividades silvícolas y agropecuarias destacan Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de Colima, S.A. y Complejo Frutícola Industrial de la Cuenca del Papaloapan, S.A. de C.V.; Maderas Industrializadas de Nayarit, S.A. y Productos de Maderas Finas, S.A., los Ingenios de Casasano La Abeja [...] en otras industrias, Compañía Industrial de Atenquique, S.A.; envases y Empaques Nacionales, S.A., Grupo Textil Cadena y Nueva Nacional Textil Manufacturera del Salto, S.A., Manufacturera Corpomex, S.A., Materias Primas Anáhuac del Golfo, S.A. y Cementos Anáhuac del Golfo, S.A.; petroquímica básica y secundaria e industria química; Fibras Nacionales de Acrílicos, S.A., Poliestireno y Derivados, S.A., Cloro de Tehuantepec, S.A. y Sosa Texcoco, S.A.; turística, Grupo Nacional Hotelera y Hoteles y Restaurantes el Presidente; siderúrgica, Perfiles y Estructuras de Durango, S.A. de C.V., Compañía Minera Comonfort, S.A. y Grafito de México, S.A.[11]

Ante este "furor privatizador" (como expresara en alguna oca-

11 SCGF, *La empresa pública..., op. cit.*, p. 115.

Propuesta M2,8 "Extender la Ley de procedimientos administrativos a nivel estatal y municipal (Codificar los reglamentos para ciudadanos)"

Transparencia y calidad en la elaboración de regulaciones por parte del Congreso de la Unión, los Estados y Municipios"

1. Identificación del Problema

- Una reciente reforma a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece en México uno de los esquemas más modernos y efectivos para asegurar que las regulaciones del ejecutivo federal en nuestro país se elaboren con plena transparencia, con la opinión de los afectados, y con base en análisis que permite la selección de las mejores alternativas regulatorias.
- Sin embargo, la división de poderes y la estructura federal del país implican que las regulaciones emanen no sólo del ejecutivo federal, sino también de Congreso de la Unión, de los estados y de los municipios.
- La multiplicidad de autoridades regulatorias requiere de un esfuerzo coordinado del gobierno en su conjunto para asegurar la calidad y la transparencia del marco regulatorio en todos los ámbitos de gobierno.
- Si no se someten las propuestas regulatorias al escrutinio público, existe el peligro que su resultado favorezca a algunos grupos particulares de gran poder económico o político. Además, si los requisitos que impone el gobierno son excesivamente estrictos u onerosos, se dificulta el cumplimiento por parte de los particulares y se crea un ambiente propicio para la corrupción.

2. Sugerencia para resolver el problema identificado

- El gobierno federal debería impulsar un proceso mediante el cual se promueve la adopción de medidas de mejora regulatoria en todos los ámbitos de gobierno (Congreso, estados, municipios). Un antecedente interesante es la firma en 1995 de convenios de coordinación entre los estados y la federación en materia de desregulación económica.
- Destinar recursos federales a los estados para que en conjunción con recursos de éstos, se lleve a cabo la instrumentación de programas relacionados con la mejora regulatoria, y condicionar el suministro de los recursos federales a la realización de acciones.
- Algunos de los elementos principales a considerarse en la conformación de la estrategia de mejora regulatoria son:

1. Establecer órganos de mejora regulatoria que coordinen e impulsen el proceso en cada ámbito de competencia.
2. Hacer permanente la participación de la sociedad en la mejora regulatoria mediante consejos y grupos de trabajo.
3. Poner a disposición del público todos los proyectos de disposiciones legales durante un plazo de tiempo mínimo (por ejemplo, 30 días).
4. Incorporar una herramienta como la manifestación de impacto regulatorio al proceso de elaboración de regulaciones, con el fin de que las autoridades demuestren públicamente que los beneficios potenciales justifican los costos, y para apoyar a los procesos de consulta pública.
5. Establecer registros de trámites (en Internet y publicaciones oficiales) y de personas acreditadas (estados y municipios).

3. Costos y beneficios de la propuesta

Costos:

- Establecimiento de órganos de coordinación para la mejora regulatoria.

nalizada; segundo, vendiéndole a aquélla una tercera parte de las acciones de los bancos expropiados y, tercero, indemnizando en forma por demás generosa a los expropietarios de los bancos por la nacionalización de éstos. Todo ello con el objetivo de que la iniciativa privada restableciera su confianza y contribuyera a la recuperación económica del país bajo nuevas reglas del juego.

Posteriormente emprendió otras acciones, tales como delimitar o limitar las áreas estratégicas y prioritarias en que participaría el Estado en la economía y la reclasificación de la petroquímica básica y secundaria.

c] Por los compromisos contraídos con la firma del Pacto de Solidaridad Económica

Desde el inicio del gobierno de Miguel de la Madrid, no pocos empresarios y colaboradores de éste sostenían que solamente las fuerzas del mercado y la iniciativa privada podían resolver los graves problemas por los que atravesaba el país, y con ello lograr altos niveles de eficiencia.

Los representantes de la iniciativa privada se apoyaban en la experiencia de los países desarrollados (en los cuales al subir al poder las fuerzas conservadoras se llevó a cabo un proceso de privatización de las empresas estatales y creó las condiciones favorables para las actividades del gran capital) y exigían la intensificación del llamado proceso de desincorporación. Por ejemplo, Juan Sánchez Navarro, ideólogo del sector empresarial, declaró meses antes de firmarse el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) "que la privatización había sido muy limitada y que era necesario activarla",[8] no obstante que para entonces México se encontraba en primer lugar aun de los países desarrollados como Inglaterra en donde se inició la privatización, con 378 empresas privatizadas.

La suerte de las entidades paraestatales y de las finanzas públicas fue definida por la firma del PSE, en diciembre de 1987. Cabe aclarar que con este Pacto no se inició una nueva política respecto al papel del sector público, sino que se aceleraron las acciones emprendidas desde el inicio del mencionado régimen.

Al firmarse el PSE, entre los representantes de los sectores obrero, campesino y empresarial, y el gobierno Federal, este último se comprometió a intensificar el programa de desincorporación de entidades públicas y a imponerse una estricta disciplina en el gasto público.

Al respecto, en el documento mencionado se establece que

> se aplicarán medidas que garanticen con todo rigor el control del gasto total y específicamente administrativo del sector público federal [...] el Gobierno continuará el programa de desincorporación de empresas públicas y de cambio estructural del gasto público, acelerando su ejecución. Asimismo, se disminuirán los subsidios de dudosa justificación social y económica. Además, se efectuará un esfuerzo adicional para racionalizar las estructuras administrativas del sector público. Se continuará con la mayor energía instrumentando los programas de reestructuración y productividad de las empresas paraestatales.[9]

Como era lógico esperar, la reacción de la iniciativa privada a las medidas implantadas por Miguel de la Madrid fueron elogiadas y festejadas, porque consideraba que en manos particulares las empresas estatales volverían a ser eficientes. Sin embargo, el sector empresarial no pareció haber quedado del todo conforme, puesto que siguió exigiendo cada vez mayores concesiones, las cuales se las ha brindado la administración del presidente Salinas de Gortari con la privatización de las grandes empresas como la Minera de Cananea, Teléfonos de México, Sicartsa y la banca comercial.

En resumen, los principales argumentos en este trabajo son que la estrategia implantada en México a partir de 1983 está basada en postulados teóricos de la corriente neoliberal, que responde a compromisos contraídos con países (específicamente con Estados Unidos), organismos financieros internacionales y con el sector empresarial del país, como se ha podido comprobar en los hechos.

Desarrollo del "proceso de desincorporación"

Al inicio de la administración de Miguel de la Madrid el sector paraestatal estaba conformado por 1 155 entidades, de las cuales 103 eran organismos descentralizados, 754 empresas de participación estatal mayoritaria, 75 de participación estatal minoritaria y 223 fideicomisos.

Durante el lapso que va de diciembre de 1982 a septiembre de 1988 fueron constituidas 61 entidades paraestatales más: 17 organismos descentralizados, 31 empresas de participación estatal mayoritaria, 6 de participación minoritaria y 7 fideicomisos. Estas nuevas entidades se ubicaron principalmente en áreas de servicios sociales, como son médico-asistenciales, educación, cultura y esparcimiento. En total, las entidades paraestatales sumaban 1 216 hasta el 30 de septiembre de 1988, de las cuales 724 se sujetaron al proceso de desincorporación.

Los resultados generales de la política de desincorporación que se llevaron a cabo durante el periodo 1983-1988 se divide en tres etapas, de acuerdo con un documento de la Secretaría de la Contra-

8 *Excélsior*, 27 de mayo de 1987.

9 Pacto de Solidaridad Económica, en *El Mercado de Valores*, año XLVII, Suplemento al núm. 51, 21 de diciembre de 1987.

- Recursos para la conformación de registros de trámites y de personas acreditadas, así como para la elaboración de manifestaciones de impacto regulatorio.
- Costos relacionados con la consulta pública.
- "Retraso" en la emisión de disposiciones regulatorias.

Beneficios:

- Se reduce el impacto negativo de regulaciones mal diseñadas que imponen costos innecesarios a la sociedad. Permite mejorar la protección de la salud, de los consumidores y del medio ambiente a un menor costo para la sociedad.
- Se crean incentivos claros para mejorar la calidad de las regulaciones, ya que el proceso de análisis y revisión por terceros obliga al gobierno a ser más cuidadoso y preciso en sus propuestas.
- Se reducen los costos de acceso a la información por parte de la ciudadanía.
- Se vuelve mucho más difícil crear regulaciones con un alto grado de discrecionalidad, o que restringen el acceso a mercados con el fin de favorecer a intereses particulares. De esta manera se reduce la corrupción.
- La transparencia crea confianza, da legitimidad al marco regulatorio y propicia las actividades productivas y la inversión al limitar la posibilidad de cambios de política bruscos e inesperados.
- Se atienden las quejas más vehementes de la sociedad mexicana al gobierno: el exceso de regulaciones, el "clientelismo" y la corrupción.

4. Implicaciones para el sistema en su conjunto

- Requiere de disciplina por parte del sector público, ya que la propuesta limitaría su "agilidad". La propuesta es diametralmente opuesta a la cultura del "bomberazo."
- Se tienen que desarrollar nuevos esquemas de cooperación, comunicación y capacitación dentro de y entre los gobiernos y poderes.
- Para incrementar la eficacia de los esquemas como el de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la sociedad civil debe organizarse para aprovechar al máximo los nuevos derechos y facilidades que le brindan.

5. Otras acciones con las que puede relacionarse la propuesta

- La desregulación y la transparencia son buenos deseos que se pueden integrar al marco legal del sector público, pero deben acompañarse de acciones de capacitación de los servidores públicos. Estos últimos deben estar convencidos de que la transparencia y la calidad regulatoria son responsabilidades fundamentales del gobierno.
- Establecimiento de esquemas para promover el pleno cumplimiento con las disposiciones de mejora regulatoria (como las sanciones en la LFPA).
- Combate a la corrupción dentro del servicio público. (La corrupción es una función directa del grado de facilidad de cumplimiento con las regulaciones).

estabilización y éstas se tornaron más graves durante 1985. Por ello, el 22 de julio de 1986 las autoridades hacendarias, a nombre del gobierno mexicano, firmaron una nueva Carta de Intención con el FMI.

El precedente más notable que sienta esta nueva relación de compromisos de política económica y reformas estructurales es su apego a los lineamientos del llamado Plan Baker, dado a conocer en octubre de 1985.

Dicho Plan se aplica a los países subdesarrollados más endeudados, los cuales deben adoptar políticas que promuevan el crecimiento, el ajuste de su balanza de pagos y el combate a la inflación. El mismo Plan recomienda al FMI que modifique sus enfoques recesionistas y se comprometa con las reformas que los países deudores lleven a cabo para estimular su crecimiento y, a los bancos acreedores (privados), para que restablezcan sus créditos a tales países, siempre y cuando éstos adecúen sus políticas al Plan Baker y admitan el papel fiscalizador del FMI.

La nueva Carta de Intención que la administración de Miguel de la Madrid acordó con el Fondo para el periodo 1986-1988 da cuenta puntual, como la anterior, de las políticas globales que se iban a implantar para estimular el mismo tipo de crecimiento de la economía que propone el Plan Baker.

Esta afirmación puede ilustrarse con el propio documento citado, el que textualmente afirma:

> el gobierno mexicano ha adoptado un nuevo programa económico orientado al crecimiento y a reformas estructurales, con el fin de atacar el deterioro de la situación económica. Con base en este programa, el cual se describe más adelante, el gobierno mexicano requiere los recursos financieros del Fondo Monetario Internacional por el equivalente 1 400 000 000 de DEGS* a través de un Convenio de Crédito Contingente con duración de dieciocho meses.[6]

El nuevo programa de crecimiento y reformas estructurales se orienta por un tipo de medidas que alienten la inversión privada tanto nacional como extranjera. También hay otras implicaciones en el modelo de crecimiento productivista que persigue facilitar las inversiones eficientes y que el Plan Baker hace explícitas, como por ejemplo que sea el sector privado y no el público el eje del crecimiento; que no haya discriminación entre inversionistas nacionales y extranjeros; que se liberalice el comercio; que no se subsidie a las empresas estatales; que los precios sean los que el mercado establezca, y que las políticas de empleo y salarios concienticen a los trabajadores sobre las oportunidades reales que existen para trabajar, para que colaboren en hacer más eficiente el proceso de la producción.

En la mencionada Carta enviada a Jacques de Larosière, el gobierno mexicano da cuenta al FMI de que

> las autoridades mexicanas contemplan intensificar su política de cambio estructural en el área del gasto público en los renglones principales: la desincorporación y la reconversión industrial. Éstas reafirman el principio constitucional y de las demás leyes mexicanas [se le quiere dar así fundamento legal a esta política] de mantener bajo control estatal a entidades estratégicas y prioritarias. Bajo este principio [estable finalmente] la política de desincorporación, que incluye la venta, fusión y/o liquidación de empresas no prioritarias o estratégicas continuará.[7]

En efecto, a partir de la firma del nuevo convenio con el FMI, el gobierno de Miguel de la Madrid cumplió al pie de la letra su compromiso, por lo que se intensificó el llamado proceso de desincorporación.

b] Restablecer la alianza entre el sector público y privado

Desde hace ya varias décadas el sector privado se ha opuesto abiertamente a la intervención del Estado en el ámbito económico porque considera que con ello se ha limitado al individuo y acortado su acción emprendedora. Más aún, ante la profundización de la crisis económica en 1982 y la nacionalización de la banca a la vez, la pérdida de prestigio que había acumulado el sector público desde la administración de Luis Echeverría se hizo más patente y más acentuada la oposición al intervencionismo estatal. La combinación de estos elementos influyeron para que la iniciativa privada emprendiera una inusitada ofensiva en contra de la intervención del Estado en la economía y específicamente en contra de las empresas públicas.

La ofensiva no sólo se limitó al terreno ideológico sino que también abarcó al propagandístico. En ambos casos, la crítica se centra en la ineficiencia y corrupción en la administración de las empresas públicas, el gigantismo del sector paraestatal y la desorganización de sus actividades, la competencia desleal que hacen las empresas públicas a las privadas en la industrialización y distribución de bienes básicos, etcétera.

Ante la necesidad de hacer frente a la crisis económica y la exacerbación crítica del sector empresarial en contra del gobierno y sus empresas paraestatales, la administración de Miguel de la Madrid redefinió a toda prisa las relaciones del Estado mexicano con los propietarios de la riqueza, por lo que empezó por hacer una serie de concesiones a dicho sector. Primero, cediendo a la iniciativa privada las empresas que estaban bajo el control de la banca nacio-

* 1 400 000 000 de DEGS, equivalente a aproximadamente 11 000 millones de dólares.

6 *Excélsior*, 28 de julio de 1986.

7 *Ibid.*

Propuesta M2,9 "Reforma administrativa en materia de ingreso, incentivos, seguridad y responsabilidad jurídica de los funcionarios públicos y combate a los valores de excepcionalidad"

I. Mejorar los incentivos para trabajar en la función pública.

Sólo puede haber una función honesta y comprometida en un ambiente laboral justo, equitativo y con los incentivos adecuados. La estructura administrativa vigente es una vieja herencia de los años setenta que ha pasado por largos y constantes periodos de ajuste económico. El valor de los ingresos del sector público y los beneficios laborales son muy pobres. Por eso es indispensable:

a. Una profunda Reforma administrativa que reestructure la escala de puestos y salarios y que revitalice la idea de servicio como motivación fundamental de la función pública. Parte fundamental de esta reforma es lograr transparencia y equidad de los ingresos y los beneficios.

b. Reconstruir el sistema de seguridad social de los trabajadores del estado en tres aspectos centrales:

- Dar seguridad laboral por medio de un servicio civil de carrera, altamente meritocrático y con incentivos transparentes de movilidad.
- Un sistema de seguridad médica digno y eficiente que contemple la restitución de la inversión en seguros médicos privados.
- Fondos eficientes para vivienda y crédito en general.
- Sobre todo, reconstruir el valor de los fondos de retiro para otorgar pensiones dignas.

c. Dar seguridad jurídica del funcionario público. Este tema toca el tema fuero como inmunidad vs. el fuero como seguridad de la función frente a los vaivenes políticos. También es necesario crear sistemas de seguro de defensa jurídica correspondientes al riesgo de la función.

Obviamente la función pública tiene incentivos a la corrupción en proporción directa a las regulaciones del gobierno. Por eso, la mejor manera de combatirla es desregulando y transparentando las funciones.

II) La sociedad y la cultura.

¿Cómo se crea una cultura de respeto a valores éticos y morales?

La cultura es un sistema simbólico que se define, en primer lugar, en el aparato institucional y, en segundo lugar, por todo el código que define lo que es moral y no está codificado en el aparato institucional. El problema central en la cultura mexicana de la ilegalidad es el concepto de excepcionalidad. Esto es, la costumbre de justificar lo que no es moral-legal por principios superiores de justicia. Por ejemplo, en los intercambios políticos siempre se aducen principios superiores como:

el diálogo,
el pueblo y sus intereses,
el respeto a lo diferente.

Esta "cultura" ha sido creada a partir del axioma de un gobierno-estado autoritario y "corrupto". En los intercambios privados esta cultura crea la máxima de no está mal lo que hago porque "todos hacen lo mismo".

Reconstruir una "cultura" de rechazo a lo indebido requiere:

a. La reconstrucción o construcción del aparato de intercambios políticos dentro del marco de la Ley.

rezago de sus precios y tarifas, el problema se resolvió al ajustarse éstos a finales de 1982 y durante 1983.

Si las razones enunciadas anteriormente no fueron la causa de la desincorporación, entonces, ¿cuáles pueden ser?

Antes de responder es importante destacar que la privatización ha sido instrumentada en diversos países que no tienen gobiernos de la misma orientación política. Ante este hecho conviene formularse una pregunta más: ¿qué ha impulsado a este conjunto heterogéneo de países a conducirse con actitudes homogéneas? La respuesta la dan los estudiosos de este fenómeno al expresar que son diversos factores globales tanto externos como internos los que han inducido a la desestatización. Dentro de los primeros destacan: la urgente necesidad de incrementar los ingresos para afrontar la crisis fiscal del Estado, debido a los programas de estabilización impuestos por el Fondo Monetario Internacional, y por la condicionalidad del Banco Mundial para otorgar diversos créditos.[1]

Como factores internos de la desestatización se mencionan: "las fuerzas sociales que desarrollan la estrategia que prevé anticipadamente la futura privatización; la que es inducida por demanda de los grupos de poder interesados en tener acceso a nuevas áreas de oportunidad de inversión; y finalmente, la privatización es el resultado de problemas que la inducen, como ineficiencia, burocratismo y corrupción".[2]

A juicio de Ruiz Dueñas, la fenomentología esbozada apunta hacia las siguientes conclusiones:

> *1]* Los países del capitalismo desarrollado retornan a sus fundamentos liberalistas ante la crisis mundial: y olvidan las nuevas lecciones del keynesianismo que requieren la intervención del Estado capitalista en forma anticíclica y coyuntural.
>
> *2]* Los países de economías periféricas siguen en la crisis la lógica dictada por la economía de mercado dominante, a pesar de la ideología de los partidos en el poder gubernamental. En este caso, el voluntarismo de nuevo es aplastado por los principios de la economía, siempre fría e inexorable.[3]

En cuanto al caso específico de México, desde mi particular punto de vista el proceso de desestatización se explica por: *a]* compromisos contraídos con países y organismos financieros internacionales, especialmente con el Fondo Monetario Internacional; *b]* restablecer la alianza entre el sector público y el privado, enfrentados por la nacionalización de la banca comercial, y *c]* más tarde, por los compromisos contraídos por el gobierno de Miguel de la Madrid, al firmar el Pacto de Solidaridad Económica. La evidencia empírica así parece demostrarlo y los argumentos más convincentes de lo anterior se exponen a continuación.

a] Compromisos contraídos con países y organismos financieros internacionales, especialmente con el Fondo Monetario Internacional

El desenlace de la administración de López Portillo, que coincidió con el final de los mejores años del auge petrolero, fue bastante dramático. En 1982, la economía mexicana experimentó un crecimiento negativo; cayeron las inversiones y el empleo; ocurrieron tres devaluaciones durante ese año y se declaró informalmente una moratoria de pagos de la deuda externa.

Ante esta situación, el gobierno de López Portillo negoció un acuerdo de estabilización con el Fondo Monetario Internacional, por lo que se logró el apoyo crediticio de instituciones financieras de Estados Unidos, Europa y Japón.

Cuando la nueva administración de Miguel de la Madrid ratificó el acuerdo firmado por su antecesor con el Fondo, se comprometió a efectuar un plan de reajuste de la economía mexicana. Dicho plan establece —según el propio documento— que

> durante los próximos tres años, es imprescindible que la economía mexicana realice importantes ajustes que le permitan alcanzar un crecimiento sostenido de la producción y el empleo, superar el desequilibrio externo, abatir los índices de inflación y fortalecer las finanzas públicas. Ello hará posible que, pasado ese periodo de ajuste, la economía alcance de nuevo su potencial de crecimiento a largo plazo.[4]

Para lograr esas metas, la Carta de Intención "le informa" al FMI que "se racionalizará el gasto público y se aumentarán y reestructurarán sus ingresos, mediante medidas tributarias y de precios y tarifas de las entidades paraestatales".[5] Cabe destacar que dentro de la racionalización del gasto público se contemplan las medidas para llevar a cabo el proceso de desincorporación de las empresas paraestatales y la reconversión industrial. Establece asimismo que el éxito del programa dependería del apoyo financiero de la comunidad financiera internacional y del Fondo Monetario Internacional, programa que a final de cuentas fue respaldado mediante un convenio de facilidad ampliada que cubrió el periodo de 1983 a 1985.

A pesar de ello, a finales de 1984 resurgieron las dificultades financieras para continuar con la instrumentación del programa de

1 Véase Jorge Ruiz Dueñas, *La empresa pública y los procesos de estabilización económica: un enfoque comparado del caso Mexicano*, México, INAP, 1984, pp. 18-19.

2 *Ibid.*

3 *Ibid.*, p. 19.

4 Véase *Excélsior*, 18 de noviembre de 1982.

5 *Ibid.*

b. La reconstrucción de los referentes de valores éticos, morales y políticos (la areté de la Paideia), por su referente a la observancia, no a la excepcionalidad. Para esto es indispensable rehacer la historia "oficial" con apego a estos objetivos.

leciendo la coordinación sectorial que ya realizaban las diversas secretarías de Estado y dando mayores facultades a los órganos de gobierno de las empresas para agilizar sus propias decisiones. Éste fue el objetivo de diversos decretos emitidos por el Poder Ejecutivo en 1983 y después la expedición de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en 1986. Se perseguía con estas medidas que las empresas pudieran responder de manera más clara y eficiente a las directrices de la política gubernamental y, a la vez, lograr mayor autonomía de gestión.

d] Reordenación y modernización. Las empresas paraestatales desempeñaron un papel muy importante en las estrategias de cambio estructural y se les consideró como un instrumento fundamental en su realización. Por tal motivo se actuó en las diferentes líneas de acción que marcaba el PND y que incluían el apoyo prioritario a la producción agropecuaria y a la organización de los productores de esta actividad, la modernización del sistema de abasto y comercialización, la reestructuración de la deuda externa y la descentralización de las actividades económicas, entre otras.

En el sector industrial paraestatal, considerado uno de los ejes más importantes del cambio estructural, se actuó en diferentes frentes. En la rama energética, por ejemplo, se impulsaron diversas medidas, con dos fines: primero, inducir en su interior ciertos cambios que lo hicieran adaptarse mejor al entorno internacional cambiante (se hicieron esfuerzos por diversificar las fuentes de generación de energía eléctrica, se tomaron medidas para fomentar el ahorro de energéticos en todo el país y en el sector paraestatal en particular, etc.) y, segundo, utilizar a dicho sector como pivote para el desarrollo y la modernización de otros sectores.

También en otras industrias, como la siderúrgica, la azucarera, la de fertilizantes, la de equipo de transporte, los astilleros y la minería, que requerían de reformas profundas para modernizar y reestructurar su modo de operación, se emprendieron esfuerzos encaminados a este fin. En todos los casos mencionados se procedió a evaluar inversiones, adquirir nuevas tecnologías, desarrollar nuevas fórmulas de financiamiento, etcétera.

Lo anterior parece indicar que estos cambios se enmarcan, por una parte, en una política de liberalización comercial que ha avanzado rápidamente y, por la otra, en la inducción hacia un nuevo patrón de especialización de la economía mexicana en condiciones competitivas con el exterior, que permitiera el desarrollo de una plataforma exportadora estable y sólida. Se trataba, en ese momento, de una transformación de mediano plazo muy compleja, con muchos frentes simultáneos de acción y que a veces marchaba más lentamente de lo deseado debido a las restricciones financieras.

Sin embargo, esa transformación se profundizó y consolidó durante la administración del presidente Salinas de Gortari.

2.

¿Desincorporación o privatización de las entidades públicas?

Justificación y razones

Pocos días después de haber asumido la Presidencia de la República Miguel de la Madrid, las declaraciones públicas de su gobierno pusieron énfasis especial en el cambio de política económica, en el sentido de que sería fundamental para obtener logros significativos en la política económica tradicional de México.

Su estrategia de recuperación incluye varias medidas de política económica, algunas de las cuales ya se han mencionado, así como decisiones trascendentales. Entre estas últimas destaca la de reducir el número de organismos y entidades del sector público y de fincar en el sector privado el desarrollo económico del país.

Después de anunciar estas medidas y algunas más, la administración buscó el apoyo financiero del gobierno de Estados Unidos, de la comunidad financiera internacional y del Fondo Monetario Internacional, para su estrategia de recuperación.

Por lo que respecta a reducir el número de entidades públicas, el objetivo central fue, en principio, y de acuerdo con la explicación oficial, racionalizar su tamaño y funcionamiento, con el fin de incrementar su eficiencia y asegurar el logro de sus objetivos dentro de los sectores prioritarios y estratégicos del país.

Aunque era impostergable la necesidad de aumentar la eficiencia del sector público, ¿fue ésta la razón de la desincorporación o fue la grave crisis financiera de 1982? La respuesta a esta pregunta parece ser negativa, puesto que como ya se vio, las entidades paraestatales fueron objeto de una profunda reestructuración que comprendió su reorganización interna y su consolidación en grupos, además de que emprendieron programas de productividad y acciones de modernización y reconversión, etc., por lo que no se justificaba la desincorporación de muchas de ellas.

Por otro lado, si bien es cierto que el sector paraestatal contribuyó en forma importante al desequilibrio presupuestal, debido al

Propuesta M3,5 "Evaluación del sistema regulatorio para disminuir los costos de transacción en materia de inversión, transparentar los ingresos de servicios públicos a través de cuentas bancarias especiales, aplicar sanciones penales y no sólo administrativas en actos de corrupción"

Para que los individuos estén dispuestos a ahorrar e invertir, requieren tener la certidumbre de que los recursos de los cuales son propietarios así como el ingreso que se deriva de su utilización estén plenamente garantizados en el marco legal y protegidos por un poder judicial independiente e imparcial. La ausencia de un verdadero "estado de derecho", en donde los individuos tienen garantizada la protección de sus derechos privados de propiedad, se traduce en menores niveles de bienestar derivados de un menor crecimiento económico.

Uno de los fenómenos que han caracterizado históricamente a México, mismo que se ha agudizado en los últimos años, es sin duda la corrupción. El notable incremento que ha experimentado este fenómeno en los últimos años y que ha penetrado, permeado, diversos ámbitos de la vida política, económica y social en México, es sin duda uno de los elementos que hacen que este país se perciba como uno de alto riesgo para el inversionista, nacional y extranjero, lo que se traduce en menores tasas de ahorro, inversión y crecimiento económico.

Hay tres aspectos sobre la corrupción que merecen ser destacados y atendidos de manera urgente si se desea mantener el tejido social necesario para alcanzar mayores niveles de desarrollo económico y de bienestar social. El primero es la actitud de "buscadores de rentas" por parte de la burocracia. El segundo es la corrupción en el ámbito del Ministerio Público, federal y locales, como encargados de perseguir los delitos. El tercero es la corrupción que impera dentro del Poder Judicial.

I. La "búsqueda de rentas".

Uno de los principales elementos que inhiben el desarrollo económico de México lo constituye los altos costos que existen para abrir, operar y cerrar una empresa. Estos costos se derivan, en gran medida, de la deficiente legislación y reglamentación de las diversas actividades económicas y que dan lugar a una interpretación discrecional por parte de la burocracia encargada de administrar esa reglamentación. La llamada "burocratización" implica que las empresas privadas así como los individuos se enfrenten a situaciones en las cuales el burócrata tiene la prerrogativa para otorgar, retrasar o negar diversos permisos que son exigidos por los reglamentos, muchos de los cuales en principio no tendrían por qué existir.

La falta de transparencia en el proceso para obtener un permiso, se traduce en que el burócrata actuará como un "buscador de rentas" es decir, él sabe que tiene en sus manos el poder para extorsionar a aquellos agentes privados que requieren obtener el permiso en cuestión. De esta manera, la discreción para interpretar y aplicar los reglamentos se convierte en una fuente de corrupción que incrementa los costos de transacción en la economía e inhibe el crecimiento económico y la creación de empleos.

En este caso, es necesario actuar en dos vertientes. La primera es llevar a cabo una profunda y exhaustiva evaluación de los diversos reglamentos que existen en los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, para eliminar aquellos requisitos y permisos que no tienen por qué existir y para formular estos reglamentos de una manera transparente y precisa para evitar que los burócratas actúen como "buscadores de rentas".

La segunda es tener un estricto control sobre los ingresos de los funcionarios públicos, estableciendo mecanismos que permitan a los contralores tener información continua sobre los estados de cuenta bancarios y en otros intermediarios financieros. Una forma de hacerlo es que los gobiernos, en sus tres órganos, depositen en una cuenta bancaria el sueldo correspondiente, siendo necesario para abrir y operar esta cuenta el

liberaron los servicios y se inició un ataque frontal y sistemático contra las conquistas de los sindicatos, sobre todo de los más combativos.

Todo lo anterior ha ocasionado graves costos sociales y políticos para la mayoría de la población, como son el incremento del desempleo y la pérdida del poder adquisitivo del salario y de negociación de los trabajadores organizados. Aún más, los esfuerzos del gobierno salinista se han orientado a profundizar la política de "adelgazamiento" del Estado y de acelerar la apertura comercial. Para muestra, un botón. Desde el inicio de su campaña como candidato del PRI a la Presidencia de la República señaló que se llevaría hasta sus últimas consecuencias la desincorporación de las paraestatales que no fueran prioritarias o estratégicas, y que la apertura comercial era irreversible, lo cual hizo realidad durante su administración.

El sector paraestatal en la reestructuración, 1982-1988

El objetivo principal de los programas gubernamentales de los últimos años ha sido combatir la crisis económica. Por ello, al agudizarse ésta a finales de 1982 el gobierno de Miguel de la Madrid instrumentó una estrategia de reordenación económica que comprendió diversas medidas de política: monetaria, crediticia, cambiaria, de gasto y de ingreso público. También llevó a cabo otras medidas como la liberalización del mercado y de los precios, la contención del salario de los trabajadores, recorte del gasto público y reestructuración del sector paraestatal, entre otras. Asimismo, se fijó, entre otros, el objetivo de disminuir el déficit fiscal mediante la reducción del tamaño del Estado, es decir, a través del llamado proceso de desincorporación del sector paraestatal, el cual se consideraba como una de las principales causas de dicho déficit y como fuente de presión inflacionaria.

Las empresas paraestatales formaron parte activa en la estrategia de reordenación económica y de cambio estructural contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988. En relación específica con su papel en la estrategia de reestructuración productiva, se pueden mencionar cuatro líneas de acción: *a*] la revisión de la participación del Estado en algunas empresas, *b*] la reestructuración financiera de las mismas, *c*] su reorganización, y *d*] su reconversión y modernización.[14]

En seguida se sintetizará en qué consistió cada una de ellas.

a] Revisión de la partición del Estado. El artículo 28 constitucional[15] define como actividades estratégicas, en las que sólo el Estado puede intervenir, las siguientes: correos, telégrafos, radiotelegrafía y comunicaciones vía satélite, hidrocarburos, petroquímica básica, electricidad, ferrocarriles, minerales radiactivos y generación de energía nuclear. Le corresponde también al Estado, de acuerdo con la Constitución, participar junto con el sector privado en el desarrollo de áreas prioritarias para la economía nacional.

Con la revisión de la participación del Estado se perseguía —de acuerdo con la tesis oficial— concentrar recursos y esfuerzos en estos campos estratégicos y prioritarios, retirando dicha participación de los secundarios o de aquellas entidades en las que intervino circunstancial o coyunturalmente. No obstante, esa revisión fue más allá de lo que se había propuesto originalmente.

b] Reestructuración financiera. Se ha mencionado ya que con la agudización de la crisis en 1982 se implantaron diversas medidas de política económica, con el objeto de disminuir el déficit fiscal de la Federación. Con ese fin, las empresas paraestatales racionalizaron su gasto, implantaron programas de austeridad, a la vez iniciaron una política de recuperación de sus ingresos mediante la eliminación de rezagos en sus precios y tarifas o subsidios injustificados. Con ello se buscó que las empresas públicas productivas fueran capaces de financiar con sus propios ingresos tanto su operación como su expansión, gravitando lo menos posible sobre el gasto público y manteniendo una estructura financiera sana.

En los casos de empresas con pesadas deudas, en las que no fue suficiente la política de racionalización, el gobierno federal llevó a cabo acciones especiales de reestructuración financiera, capitalizando o absorbiendo los pasivos de esas empresas, a cambio de compromisos de productividad y eficiencia.

c] Reorganización del sector paraestatal. Como parte del proceso de modernización de la administración pública, el presidente Miguel de la Madrid emitió diversos decretos para definir con más claridad las relaciones del gobierno federal con el sector paraestatal y para que éste se reorganizara internamente con el objeto de mejorar su administración. Una línea importante en este sentido fue la reestructuración de dicho sector bajo el esquema de "controladoras", en grupo de entidades que operaban en la misma rama o que tenían procesos productivos complementarios.

En el terreno de las relaciones entre el gobierno federal y las empresas paraestatales se buscó —con diversas adecuaciones de las disposiciones jurídicas y normas administrativas— avanzar a un esquema más descentralizado de conducción de las mismas, forta-

14 Para abundar sobre el particular, *cf.* Federico Torres Arrollo, "El sector paraestatal en México", en *Diversos tópicos sobre la empresa pública en México*, INAP, 1986.

15 Es necesario recordar que para llevar a cabo las reformas económicas mencionadas, Miguel de la Madrid promovió modificaciones a los artículos de la Constitución. El artículo 28 fue uno de ellos.

CURP y no pagar, como se hace actualmente, con cheques a cargo de las tesorerías, cheques que pueden ser hechos efectivo en cualquier institución bancaria. Siendo funcionarios **públicos**, los movimientos que registren esas cuentas bancarias tienen que ser de conocimiento público a través de las contralorías, federal y estatales. Cualquier acto de corrupción, tiene que ser castigado penalmente y no, como sucede en varios casos en la actualidad, con un castigo administrativo.

economías de los países en vías de desarrollo, y en especial las de los más endeudados.

Más aún, el Banco Mundial presta asesoría y asistencia a los gobiernos de los países subdesarrollados en materia de privatización, como lo manifiestan claramente algunos funcionarios de este organismo. Al respecto, Mary Shirley señala que

> La Corporación Financiera Internacional, la filial del Banco que ayuda al desarrollo del sector privado, está asimismo activamente empeñada en la privatización. En el sentido más estricto de desinversión, la CFI asesora a los gobiernos sobre tratos específicos y puede participar en el capital de una empresa que esté para la venta [...] La CFI también es activa en el más amplio sentido para ayudar a preparar las bases para la privatización bien lograda. Aporta asesoría y asistencia a los gobiernos en el fomento de mercados de capital, atrayendo inversión privada y transfiriendo tecnología, y mejorando el medio ambiente reglamentario y su nivel.[8]

Asimismo, Sebastian Edwards, consultor de la División de Políticas sobre Comercio y Ajuste del Banco Mundial, declara que

> La reducción [*sic*] o eliminación de distorsiones ha sido tradicionalmente un componente importante de la asesoría del Banco Mundial y el FMI en política económica. Más en especial, tanto el Banco como el Fondo han recomendado a menudo, entre otras cosas, que los países en desarrollo aumenten las tasas de interés, reduzcan los aranceles de importación y aumenten el grado de integración de sus economías con los mercados financieros internacionales.[9]

En el mismo sentido, los programas de estabilización o ajuste impuestos por el Fondo Monetario Internacional incluyen la condicionalidad de la privatización. En el caso de México, la aseveración anterior es evidente, ya que el nuevo convenio o Carta de Intención firmada por el gobierno mexicano con el FMI, el 11 de abril de 1989, así lo demuestra.

Véase por qué. El espíritu del neoliberalismo tradicional en el FMI impregna todo el documento. Hace de la privatización de la economía un aspecto central de la política económica; por ejemplo, en el punto 10 del mencionado documento se afirma: "el proceso de desincorporación [*sic*], reestructuración y modernización de entidades públicas habrá de continuar en el mediano plazo".[10]

Enaltece la política de liberación del comercio exterior. Se considera necesaria la liberalización de las tasas de interés y del uso de las operaciones de mercado abierto (compra y venta de títulos del gobierno en los mercados financieros) como mecanismo de financiamiento interno, y hace de la inversión extranjera un elemento importante de

8 *Finanzas y Desarrollo*, septiembre de 1988, p. 34.

9 *Finanzas y Desarrollo*, marzo de 1978, pp. 26-27.

recuperación. Así queda de manifiesto en el punto 13, el cual a la letra dice: "En el mediano plazo, se espera que la inversión extranjera directa desempeñe un importante papel complementario en la promoción del empleo, en la modernización de la planta industrial y en la apertura de nuevos mercados para la exportación."[11]

En el punto 14 se hace explícita la política de una mayor integración de México a la economía mundial.

> La mayor integración de México a la economía mundial estimulará la eficacia y fortalecerá las perspectivas de crecimiento. Más allá de la reducción significativa en la protección efectiva realizada hasta el momento, las autoridades mexicanas continuarán eliminando las distorsiones aún existentes y reducirán la dispersión en los aranceles.[12]

Por último, el gobierno mexicano se compromete a ejercer una política presupuestaria que no sólo evite los déficit sino que se mantenga un importante superávit (antes de contabilizar los intereses de la deuda),[13] lo que significa una política restrictiva en materia monetaria y de uso de la captación fiscal para el pago de intereses a los tenedores de la deuda pública interna.

Como podrá apreciarse, lo anterior significa un esfuerzo conjunto, una cruzada internacional en contra de la intervención del Estado en la economía. Se ha enarbolado nuevamente la bandera del liberalismo económico exaltando sus bondades para reducir al Estado a su mínima expresión, es decir, a labores de vigilancia, regulación y orden, con la menor intervención posible en el ámbito económico.

La cruzada internacional en pro de la privatización de las economías, aunada a la ofensiva emprendida por los grupos de poder en los países subdesarrollados, sobre todo los más endeudados, han dado magníficos resultados, ya que los gobiernos de estos países han impulsado en forma decidida dicha privatización. México es el ejemplo más destacado, más relevante en ese aspecto.

Acorde con los postulados de la corriente neoliberal, desde la administración del presidente Miguel de la Madrid, se emprendió una revisión a fondo del tamaño y del papel del Estado en el ámbito económico, mediante las siguientes acciones: privatización de la economía, venta de empresas paraestatales y desregulación administrativa. Además se dieron mayores facilidades a la inversión extranjera, se

10 *El Mercado de Valores*, núm. 8, 15 de abril de 1989.

11 *Ibid.*

12 *Ibid.*

13 En cuanto a mantener importantes superávit, este objetivo se logró por dos vías: con los ingresos obtenidos por la venta de empresas paraestatales y la reducción de los gastos de inversión y social, todo ello en aras de pagar el servicio de la deuda externa.

Propuesta M4,6 "Sistema de Trámites Electrónicos TramitaNet"

Introducción

La cada vez más intensa dinámica social y económica, así como la consolidación de valores y practicas democráticas en nuestro país exige una administración pública en todos sus niveles plenamente comprometida con una cultura de servicio, calidad y rendición de cuentas en todos sus niveles. El mero cumplimiento de la normatividad establecida ya no es condición suficiente para servir a la población. Nuestra sociedad requiere de medios institucionales y organizacionales que emanen de una cultura administrativa que privilegie la transparencia y la rendición de cuentas, la eficacia y la eficiencia, así como la permanente participación social. Los valores democráticos, un estado de derecho y una sociedad equitativa sólo admiten que una cultura administrativa, con los principios antes enunciados, sea el eje rector en el gobierno.

La propuesta presentada en este documento, se deriva de una serie de acciones y programas gubernamentales que han sido concebidos e implementados tomando en cuenta la necesidad de contar con instituciones públicas que operen con transparencia, que incorporen las mejores prácticas y tecnologías, y que en todo momento faciliten la interacción entre particulares y servidores públicos.

Antecedentes

En la actualidad, y no obstante los esfuerzos de mejora regulatoria que se han realizado, la sociedad tiene múltiples interacciones con las instituciones públicas, ya sea para obtener algún bien o servicio público, o para incrementar o proteger su capital, entre otras. Todas estas interacciones cuentan con un regulación específica y con numerosos trámites, modalidades de avisos, o requerimientos de información. Adicionalmente, la administración pública requiere de información que es insumo para el desarrollo y la implementación de políticas públicas.

El proceso de mejora regulatoria iniciado hace poco más de cinco años ha generado importantes resultados en cuanto a la simplificación de trámites federales, aproximadamente el 47 por ciento de los tramites en vigor en 1994 han sido eliminados, y cerca del 97 por ciento de los trámites que prevalecieron han sido simplificados o mejorado su marco normativo. Lo anterior *per se* es un logro significativo, pero sobre el cual es necesario continuar y establecer los mecanismos que permitan elevar los niveles de transparencia, eficacia y eficiencia en las instituciones públicas para proveer un servicio con la calidad y honestidad que la población requiere.

En virtud de lo anterior, y aprovechando la exitosa experiencia que en el uso de las tecnologías de la información ha tenido el gobierno federal en la prestación de servicios públicos, ha sido concebida la propuesta de un Sistema de Trámites Electrónicos, denominado TramitaNet.

Propuesta

TramitaNet es un sistema que correrá en el Internet, y que permitirá la interacción entre los particulares y la autoridad para enviar avisos, realizar trámites administrativos o recibir servicios públicos, a través de medios electrónicos desde cualquier ubicación geográfica y a cualquier hora de día.

Las interacciones entre particulares y autoridades hoy en día se ven afectadas por problemas como instalaciones inadecuadas y de difícil acceso, así como por personal que en algunos casos tiene poca cultura de servicio, cuya remuneración está desligada de su desempeño, y que ante factores como la compleja normatividad en ocasiones extorsiona o es sujeto de soborno. Desafortunadamente, ante la creciente demanda de servicios y bienes públicos la respuesta gubernamental ha sido en la mayoría de los casos incrementar la

Cuadro 1
EVOLUCIÓN DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES, 1970-1982

	1970	*1971*	*1972*	*1973*	*1974*	*1975*	*1976*	*1980*	*1982*
Organismos descentralizados	45	54	61	63	65	117	176	127	103
Empresas de participación estatal mayoritaria	39	148	176	229	282	323	403	518	754
Empresas de participación estatal minoritaria	—	27	24	28	36	41	55	63	75
Fideicomisos públicos	—	48	167	383	387	325	211	195	223
Total	*84*	*277*	*428*	*703*	*770*	*806*	*845*	*903*	*1 155*

FUENTE: De 1970 a 1976, Secretaría del Patrimonio Nacional, *Informe Anual*; 1980, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República; 1982, Secretaría de Programación y Presupuesto.

Sin embargo, desde mediados de los años setenta las estrategias de desarrollo empezaron a cambiar y se intensificaron en los primeros años ochenta como consecuencia de la agudización de la crisis económica. Los grupos financieros internacionales apoyados por los países desarrollados iniciaron una gran ofensiva ideológica, económica y propagandística en contra de la participación del Estado en el ámbito económico, los mismos que en otros tiempos habían alentado esa participación.

El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han sido los principales promotores de este cambio de estrategias, al mismo tiempo que pretenden justificar el embate ideológico en contra de la intervención estatal. El argumento esgrimido por dichas instituciones es, entre otros, la desenfrenada expansión estatal, que ha conducido a los siguientes problemas: *a*] ineficiencia económica en las actividades productivas del sector público, con elevados costos de producción y falta de habilidad para innovar; *b*] inefectividad en la provisión de bienes y servicios, y *c*] rápida expansión de la burocracia, con fuertes exigencias sobre el presupuesto público, dando lugar a problemas en las relaciones laborales dentro del sector público, ineficacia en el gobierno y efectos adversos sobre el conjunto de la economía.[5]

5 Véase la revista *Finanzas y Desarrollo*, publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, diciembre de 1985, p. 42.

La expansión del sector público, para estos organismos financieros, había extendido su capacidad empresarial al punto de que se producían graves y costosas ineficiencias.

> El tiempo y nuevamente los defectos burocráticos —sostienen reiteradamente— han demostrado ser por lo menos tan costosos y predominantes como los defectos del mercado. Por ejemplo, los precios, al ser fijados por lo bajo para beneficio de los consumidores han desanimado a los productores, creando escasez y mayor dependencia respecto a las importaciones; la asignación del crédito y los tipos de interés subvencionados han tenido por resultado un sesgo hacia la industria con uso intensivo de capital; las inversiones públicas de bajo rendimiento y las empresas públicas ineficientes han frenado el crecimiento y contribuido a aumentar la deuda pública.
>
> Como consecuencia ha habido un nuevo examen del papel del Estado y una consecuencia creciente de la necesidad de revaluar prioridades, cercenar lo que se ha vuelto inmanejable y utilizar todos los recursos, comprendidos los recursos administrativos, con más efecto y rendimiento. El énfasis ha pasado hacia el aprovechamiento de capacidades y recursos privados y a fortalecer las responsabilidades del Estado, tales como el aportar adecuada infraestructura social y económica y una política de apoyo y un medio normativo.[6]

A semejanza de la Inglaterra del siglo XVIII, hoy se identifica al Estado como el principal obstáculo para el desarrollo económico-social; y ante la grave crisis por la que atraviesan los países tercermundistas, las empresas públicas resultan una pesada ancla que impide iniciar el tan ansiado crecimiento.

Al parecer se trata de volver a épocas ya superadas, a la ortodoxia anterior a la primera guerra mundial, a la economía de mercado, a la privatización de las empresas públicas, a la tesis absurda de que la depresión nos llevará al crecimiento, de que los presupuestdos recortados y deprimidos son el paso necesario para la recuperación. Se trata a fin de cuentas de limitar el quehacer del Estado a simple instrumento de realización de los fines individuales o, en otros términos, a la simple condición de vigilante, de gendarme como en los tiempos del liberalismo a ultranza.

La campaña en favor de la privatización de la economía no se ha limitado al campo ideológico y propagandístico sino que cuenta con el apoyo económico de los países desarrollados, principalmente de Estados Unidos y de los grandes grupos financieros internacionales. Como ejemplo de ello, durante el periodo 1981-1987 el Banco Mundial destinó 26 000 millones de dólares, un 25.4% de sus préstamos[7] a financiar proyectos orientados a promover la privatización de las

6 Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, *Finanzas y Desarrollo*, marzo de 1988, p. 40.

7 *Ibid.*, p. 41.

infraestructura física y los recursos humanos, replicando y multiplicando los problemas que pueden derivar en corrupción y mal servicio.

Los objetivos que se pretenden satisfacer a través del TramitaNet son los siguientes:

- Proporcionar a los usuarios de servicios y bienes públicos un mecanismo que les reduzca sus costos y molestias, así como la posibilidad de verse involucrado en un acto de corrupción.
- Elevar los niveles de transparencia y eficacia en la gestión gubernamental en sus tres niveles.
- Mejorar la capacidad de respuesta y de integración de información pública por parte de los servidores públicos en su operación sustantiva y en la de control y evaluación.
- Fomentar el desarrollo de una infraestructura pública nacional para el acceso de toda la población a estos servicios vía electrónica.

El gobierno federal cuenta con varios casos de éxito en esta materia, siendo el más significativo el Sistema de Contrataciones Electrónicas Gubernamentales CompraNet. Este sistema ha permitido dar transparencia a una actividad pública estratégica que son las compras que realiza el gobierno. La sociedad cuenta con un medio de consulta que le permite conocer quién, bajo que condiciones y a que precio vendió y quién compró por parte del gobierno. Aunado a lo anterior, se han reducido los costos de transacción que enfrentaban los proveedores, aumentando así su numero y reduciendo los contactos entre éstos y los servidores públicos, situación que reduce las posibilidades de corrupción.

La propuesta entonces es ampliar las ventajas que ofrece un sistema como CompraNet a los demás trámites y avisos a nivel federal inicialmente, y a otros niveles subsecuentemente. Las ventajas que ofrece un mecanismo como el que se presenta son múltiples y la mayoría están relacionadas con el combate a la corrupción y la participación social, por ejemplo:

- La sociedad tendrá menos limitaciones a su acceso a la información sobre trámites y avisos en virtud de que ningún servidor público podrá condicionarle la entrega de información o formatos necesarios, o proporcionarle información incompleta o incorrecta. Además de la disponibilidad de información y formatos las 24 horas, los 365 días del año.
- La sociedad en su conjunto y las instancias de control contarán con medios más eficientes para el registro de información pública, y por ende para su evaluación.
- En paralelo a la automatización de trámites y avisos se contará con medios para la presentación de quejas o solicitudes de información a través de los mismos medios electrónicos.
- Al facilitar la presentación de trámites y avisos se contribuye a la regularización de numerosas actividades o derechos, lo que evitará posteriores inconveniencias o actos de corrupción a la población.

El TramitaNet es viable tanto tecnológica como financieramente. El plan de implementación sería gradual de conformidad con las capacidades existentes en cada institución para realizar las tareas de digitalización de formatos y de organización para recibir y procesar la información enviada a, o por, los ciudadanos. Si bien es cierto que la población en su gran mayoría no cuenta con equipos informáticos, es factible destinar equipos hoy dedicados a ventanillas de atención para que la población pueda realizar sus trámites vía electrónica en instituciones públicas o privadas. Es importante también destacar el exponencial crecimiento en el número de equipos con conexiones al Internet en los hogares, negocios e instituciones públicas mexicanas, situación que favorece el desarrollo de una propuesta como el TramitaNet.

Las implicaciones para la administración pública en su conjunto son varias y trascendentales en virtud de que se reducirían significativamente las deficiencias en los flujos de información entre particulares y autoridades, condición necesaria para elevar los niveles de transparencia y disminuir la discrecionalidad y las posibilidades de arreglos al margen de la ley. Informatizar los registros y archivos públicos facilitará su control y evaluación lo que reforzará la rendición de cuentas. La sociedad exigirá no sólo la mejora continua de este

gran crecimiento en el número de empresas públicas éstas se consolidaron, ampliaron y penetraron en los campos en que ya venían operando.

En los años setenta la acción estatal se orientó a la atención de los problemas y contradicciones que el propio proceso de crecimiento acelerado había generado. Uno de ellos era el de mejorar la competitividad respecto al exterior, mediante el fomento de las exportaciones, especialmente las de orden industrial. Con ese fin se crearon el Instituto Mexicano de Comercio Exterior y el Fondo de Fomento a las Exportaciones. En la misma década se constituyeron también el Fondo Nacional de Equipamiento Industrial, el Programa de Desarrollo Fronterizo, la Comisión Coordinadora de Puertos y otras.

Por último, cabe destacar que algunas empresas del sector privado fueron adquiridas por el Estado, como resultado de problemas financieros o de gestión que enfrentaban, con el fin de evitar la pérdida de fuertes inversiones viables a muy largo plazo y así mantener la inversión y el empleo. Como ejemplo de ello pueden mencionarse el complejo industrial de Ciudad Sahagún, los ingenios azucareros, empresas del grupo Somex, la Compañía Mexicana de Aviación, etcétera.

A este conjunto de empresas deben agregarse los bancos comerciales, nacionalizados en 1982 como consecuencia de sus actividades desestabilizadoras y antinacionales.

Hasta 1982 las entidades paraestatales estaban insertadas en casi todas las actividades económicas del país. Las había en los sectores industrial, agropecuario, pesquero, forestal, minero y de servicios; en comunicaciones y transportes, comercio, turismo, educación, ciencia y tecnología, asistencia y seguridad social y en el sistema financiero, "en síntesis, permeaba el aparato productivo mexicano en su conjunto".[2]

En 1983, las cuentas de producción del sector público[3] muestran que el Estado aportaba cerca de 25% del valor agregado nacional y ocupaba al 20% de la población económicamente activa, lo que significa en términos absolutos el empleo de aproximadamente cuatro millones de personas. En el mismo año, las empresas públicas contribuían con el 18.2% del producto interno bruto (PIB) y 5.1% del empleo.

Como acertadamente señalara un funcionario del régimen de De la Madrid: "su considerable aportación fiscal, su alto índice de creación de empleos, su participación en el producto interno y su concurrencia a los mercados de exportación, hacen de nuestra empresa pública un instrumento esencial para el desarrollo del país".[4]

Los trabajos dedicados a la investigación en torno a las causas de la existencia de las empresas públicas suelen presentar un listado de razones cuyo objetivo es explicar la racionalidad que existe detrás de cada una de dichas entidades. De su lectura puede desprenderse la conclusión de que la amplia intervención del Estado a través de su sector paraestatal, como factor económico-social, ha obedecido a necesidades y circunstancias diversas, entre las cuales se pueden mencionar: fomentar la estabilidad y el desarrollo económico, defender y explotar ciertos recursos estratégicos, promover la integración de la planta productiva nacional, promover la producción en ciertos insumos y servicios necesarios para el desarrollo de otras actividades, prestar determinados servicios públicos, apoyar la realización de actividades de investigación científico-tecnológicas, garantizar el abastecimiento de productos agrícolas y evitar su encarecimiento, asegurar la creación de empleos, confiar a las entidades públicas sectores con rendimientos decrecientes, corregir o impedir la acción nociva de los monopolios, proporcionar servicios que la iniciativa privada ha sido incapaz de financiar, desarrollar determinados sectores cuyo monto de inversiones o el periodo de maduración de las mismas no resultan atractivos para la iniciativa privada, defender aquellos sectores afectados por una intensa competencia externa, promover el bienestar y equidad sociales, fortalecer la soberanía nacional y la rectoría económica del Estado, entre otras.

Como se podrá advertir, durante el periodo al que se ha hecho referencia, la participación del Estado en la economía mediante las entidades públicas ha experimentado un crecimiento sustancial. Tal vez baste con señalar que la totalidad de éstas pasaron de alrededor de 150 en 1950 a 1 155 en 1982 (cuadro 1).

Alcance de las empresas públicas en el desarrollo económico

La obligada intervención del Estado en las diferentes esferas socioeconómicas en las que ha participado se explican ante todo por la necesidad de impulsar el desarrollo y de solventar ausencias o insuficiencias, así como promover el bienestar y la equidad social que nunca se podrían lograr de manera automática en el marco de un liberalismo económico.

2 Juan F. Castellanos, "Las empresas paraestatales productoras de bienes", en *El Economista Mexicano*, vol. XVI, núm. 3, mayo-junio de 1982, p. 44.

3 Secretaría de Programación y Presupuesto, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Las cuentas de producción del sector público, 1975-1983*, México, 1984.

4 Jesús Franco Guerrero, "La planificación como base del desarrollo económico: el caso de México", ponencia presentada durante el *Seminario Planeación y Desarrollo*, La Habana, Cuba, mayo de 1985.

tipo de medio en su interacción con el gobierno sino también en su interacción con instituciones privadas, lo que promoverá la transparencia en las interacciones netamente privadas.

Estrategia de desarrollo e implementación

Para poner en operación los trámites electrónicos existen dos aspectos de particular relevancia. Por una parte contar con un marco normativo claro que dé certeza jurídica tanto al gobierno como a los particulares sobre la documentación transmitida por medios electrónicos, y por otra disponer de una infraestructura técnica segura y confiable.

Por lo que respecta a la parte normativa, el 29 de abril de 2000 fue aprobada una Reforma a la Ley Federal del Procedimiento Administrativo para hacer explícita la posibilidad de que las dependencias y entidades se encuentren en posibilidad de enviar y presentar promociones o solicitudes, y que aquéllas, previa aceptación expresa de los interesados, puedan utilizar la misma vía para realizar notificaciones, citatorios o requerimientos de documentación e información.

En cuanto a la infraestructura técnica se propone aprovechar la existente tanto en la Contraloría como en otras dependencias y entidades, a fin de que a partir de sus páginas de Internet los ciudadanos y empresarios puedan acceder a trámites electrónicos.

En términos generales la Secodam puede asumir cuatro compromisos principales:

- Proporcionar información sobre los trámites y servicios de las dependencias y entidades federales, así como de los gobiernos estatales y municipales.
- Poner en operación y promover sistemas que permitan al ciudadano desde cualquier computadora realizar trámites electrónicos ante cualquier institución pública.
- Promover el desarrollo de una infraestructura pública nacional para el acceso de toda la población a estos servicios.
- Definir los lineamientos para la certificación de medios de identificación electrónica y concentrar la información de los certificados generados.

Por lo que respecta a dependencias y entidades, deberán:

- Emitir reglas de carácter general para definir los trámites en los que los particulares puedan hacer uso de medios de comunicación electrónica.
- Coordinar con Secodam la realización de trámites mediante el uso de fichas electrónicas y certificar los medios de identificación electrónica de los particulares conforme a los lineamientos de la Secodam.
- Realizar los desarrollos técnicos para disponer de formatos electrónicos

Para facilitar su implementación, se plantea paulatinamente ir incorporando:

- Formatos para que el ciudadano pueda llenarlos e imprimirlos desde su computadora.
- Fichas electrónicas para recepción de formatos con emisión de acuses electrónicos, formatos de pago en bancos y mecanismos para envío de documentación por correo.
- Envío y recepción de formatos y acuses electrónicos, con transmisión de documentación y pago electrónico.

Para ello se propone un desarrollo en cuatro etapas fundamentales:

Asimismo, tuvieron una gran influencia en las decisiones de inversión y en las diversas actividades del sector privado. Con este criterio se fundaron las instituciones financieras de desarrollo, concebidas y diseñadas para apoyar a la iniciativa privada, no con el fin de suplirla. En efecto, la iniciativa privada en los países subdesarrollados ha sido objeto de estímulos de índole muy diversa para la inversión de capitales, especialmente en la industria y el comercio.

En México, desde la década de los veinte los gobiernos posrevolucionarios se preocuparon por el desarrollo y consolidación del ejercicio efectivo de la soberanía nacional y el poder mismo sobre el ámbito interno, por lo que se profundizaron diversas acciones para hacer del Estado un actor comprometido con el desarrollo económico y social.

La simple reseña de las acciones más importantes del Estado durante las últimas seis décadas dan cuenta de su papel central en la formación de la sociedad mexicana actual.

Se ha observado que desde los años veinte se pensó en algunos mecanismos que permitiesen la movilización de todos los recursos nacionales para iniciar el proceso de desarrollo. Como mecanismo inicial se creó un sistema financiero capaz de sostener y, en su caso regular, la expansión de todos los procesos económicos, a la vez que para atender los planteamientos de reivindicación social plasmados en la Constitución de 1917. Como eje de ese sistema financiero se crearon en la segunda mitad de la década de los veinte la Comisión Nacional Bancaria y el Banco de México.[1]

También se crearon la Comisión Nacional de Caminos, que tuvo una destacada participación en la formación de las vías de comunicación que requiere toda economía para interconectar sus regiones y sus procesos productivos; la Comisión Nacional de Irrigación y el Banco Nacional de Crédito Agrícola, que, al igual que la anterior desempeñaron un papel de primer orden en aquella época en la construcción de la infraestructura básica del país. Así, la intervención gradual del Estado en diversas actividades económicas y sociales, a través de empresas públicas, favoreció la reconstrucción del país a partir de la década de los veinte.

La década de los treinta marca el inicio de una intervención estatal más decidida en las actividades económico-sociales. Destaca por su importancia en esa época la decisión del Estado de hacerse cargo de la explotación de recursos básicos y estratégicos que garantizaran, mediante su control, la soberanía nacional, así como la prestación directa de ciertos servicios públicos considerados también de interés nacional. A estos objetivos obedecen la creación de entidades como Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, el Banco Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, la Comisión de Fomento Minero, el Banco Nacional de Comercio Exterior, la Compañía Exportadora e Importadora de México, S.A. (CEIMSA), el Banco Nacional de Crédito Ejidal, Aeroméxico y Nacional Financiera, entre otras.

Fue a partir de la segunda mitad de los años treinta cuando el Estado mexicano empieza a crear sistemáticamente sus diferentes organismos y empresas públicas para responder a un nuevo proyecto nacional de desarrollo integral plasmado en la propia Constitución de 1917.

A partir de los años cuarenta la acción del Estado se orientó hacia la promoción de la industrialización nacional. Paralelamente, incrementó su actividad empresarial para regular el mercado y proteger al consumidor final de bienes duraderos y no duraderos. Con este fin se crearon empresas destinadas a fomentar el desarrollo tecnológico, así como para promover el bienestar social. Ejemplo de ellas son: Altos Hornos de México (1942), Guanos y Fertilizantes de México (1943), Sosa Texcoco, Diesel Nacional, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Siderúrgica Nacional y los institutos del Petróleo, de Investigaciones Eléctricas, de Investigaciones Nucleares, de Comercio Exterior, etc. En el área de desarrollo social cabe mencionar la constitución de las siguientes entidades: Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, entre otras.

En la década de los cincuenta se promovió la instalación de plantas productivas de bienes de capital, entre las que destacan la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Diesel Nacional y la Fábrica Nacional de Maquinaria Textil, que juntas formaron el complejo industrial de Ciudad Sahagún.

Paralelamente, surgen nuevas formas de administración para hacer frente al desarrollo de las cuencas hidrológicas, por lo que se crearon diversas comisiones, mismas que se responsabilizaron de realizar los trabajos para aprovechar los recursos de dichas cuencas, con facultades para construir obras de defensa contra inundaciones, obras sanitarias, de desarrollo y vías de comunicación, es decir, las comisiones se constituyeron en auténticas entidades de desarrollo regional.

Se creó también una serie de entidades para atender los problemas sociales, como son la Dirección de Pensiones Civiles, el Seguro Social, el Instituto Nacional Indigenista, el Instituto Nacional de protección a la Infancia, etcétera.

En la década de los sesenta la estrategia gubernamental se dirigió a profundizar el desarrollo industrial y aunque no se advierte un

1 Un análisis de consulta indispensable para comprender las razones de la intervención económica del Estado mexicano en las últimas seis décadas es el de José Francisco Ruiz Massieu, *La empresa pública: un Estado de Derecho Administrativo sobre la experiencia mexicana*, Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez, *Las empresas públicas en México*; A. Acle y M. Vega, *La empresa pública: desde fuera, desde dentro*.

1. Poner en operación una prueba piloto para empezar a promover el proyecto. Esta prueba consistiría en la transmisión electrónica de los avisos de Sectur, así como trámites de la Secodam y uno o dos trámites de alto impacto.
2. Poner en operación los mecanismos de certificación de identificación electrónica, que permitan a los ciudadanos realizar trámites sin firma autógrafa.
3. Desarrollo técnico de los sistemas requeridos.
4. Implementación generalizada para gestionar trámites, así como los mecanismos para pago en bancos y envío complementario de documentación por correo o mensajería.

Ramón Martínez, Irma Manrique, Jaime Bautista.
Crisis económica:
¿fin del intervencionismo estatal? Ed. El caballito-IIE. 1996

(1er) lectura
26 Varias

1.

Intervención y cuestionamiento ideológico al papel del Estado en la economía

La intervención del Estado, factor fundamental del desarrollo económico

En el marco que generó la gran crisis de finales de la década de los veinte y hasta la primera mitad de la de los setenta se incrementó significativamente la participación del Estado en la economía. Este fenómeno se presentó prácticamente en todos los países capitalistas, pero aquí me interesa destacar cómo surgió en los menos desarrollados.

Durante 1960 y 1970 la política oficial en gran parte del mundo en desarrollo estuvo caracterizada por la confianza en la capacidad del Estado para actuar como estímulo principal del desarrollo y para corregir los defectos del mercado. Esto se debió, en primer lugar, a que la famosa "mano invisible" había probado una y otra vez suficiente y cíclicamente su incapacidad para ofrecer estabilidad y crecimiento económico perdurables en dichos países; en segundo lugar, al estado de subdesarrollo en que se encontraban los sectores privados autóctonos y los mercados de capitales en muchos de estos países, a una desconfianza del sector privado, proveniente en parte de la experiencia de la gran depresión de finales de los años veinte, a un temor al poder de las empresas trasnacionales, y su identificación con el pasado colonial en ciertos casos y, en tercero, a la influencia de ciertos organismos internacionales, en especial la ONU, y de destacados economistas. Tdos éstos fueron los factores que se combinaron para convencer a la mayoría de los gobiernos de que solamente ellos tenían los recursos y el propósito de promover el desarrollo.

Así, para tratar de vencer los obstáculos del subdesarrollo y emprender la vía del crecimiento económico, los gobiernos de dichos países desempeñaron un papel fundamental, debido a que no sólo construyeron la infraestructura básica, sino que también invirtieron directamente en actividades productivas y distributivas a través de empresas de propiedad estatal.

Propuesta M3,4 "Reformar los sistemas de supervisión bancaria (servicio civil de carrera, acotar las responsabilidades de la CNBV, supervisión de mercado)"

El sector financiero por sus características inherentes (p. ej. el secreto bancario) tradicionalmente es poco transparente, y la percepción que tiene el público de esta industria es bastante negativa. Actualmente, se presenta una tendencia hacia la consolidación en el sistema bancario. Esto resulta de la crisis que experimentó el país y quizá de la misma tendencia internacional. En la coyuntura actual, podría pensarse que la consolidación es deseable ya que México requiere de una banca sólida y bien capitalizada para apoyar su crecimiento. Sin embargo, la nueva organización de la industria bancaria impone retos inéditos ya que es previsible que la mayor concentración altere la naturaleza de la relación de la banca con los usuarios, las autoridades financieras, e incluso con los propios bancos.

Un mayor poder de mercado de los bancos es una señal de alerta para salvaguardar la integridad del sistema financiero ya que la corrupción surge en los mercados en que hay un control monopólico sobre el uso de cierto recurso o actividad, y cuya asignación es discrecional. La banca tiene control sobre el crédito; la crisis de 1995 evidenció la ocurrencia de operaciones ilícitas y la concesión irregular de créditos. Esto, al final del día, ha repercutido en un elevado costo para la sociedad.

Dada la falta de competencia en la industria, la disciplina se centra en la regulación, supervisión y rendición de cuentas a que se sujeta a los funcionarios públicos y privados. Sin embargo, el potencial disciplinario de las autoridades se reduce al aumentar el poder de las instituciones financieras. Así, la mayor concentración en la industria podría dificultar a las autoridades la correcta aplicación de la regulación, debido a que la mayor influencia de las instituciones facilita la captura de la autoridad. A ello hay que añadir las repercusiones que podría tener en el sistema de pagos la quiebra de una institución grande, y el problema de consistencia temporal del que puede ser víctima la autoridad, pues ex-post es posible que le sea demasiado costoso imponer un castigo al ente regulado. Un ejemplo de esto último, de acuerdo a la experiencia internacional, es la cobertura total que en el evento de una crisis se otorga a los depositantes aún cuando ésta fuese parcial o inexistente.

Para evitar que el mayor tamaño de las nuevas instituciones comprometa la integridad del sistema financiero es necesario reforzar la supervisión bancaria. Para tal efecto se pueden considerar tres acciones:

1) Conceder autonomía e implantar un servicio civil de carrera en la CNBV a fin de aislar su acción de las presiones políticas.
2) Acotar las facultades discrecionales de la CNBV para que su acción sea creíble, transparente y oportuna. Ejemplo de las facultades que se deben someter a revisión es la de condonar multas y sanciones a los bancos que incurran en operaciones irregulares (LCNBV, Art. 4°).
3) Incrementar la supervisión de mercado debido a que puede adaptarse con mayor velocidad al desarrollo de nuevos instrumentos y mercados, y en forma paralela otorgar mayor información a los usuarios de la banca para que elijan instituciones sólidas para salvaguardar sus ahorros. El mercado es un supervisor cuya captura es imposible y por tanto garantiza la integridad del sistema.

   Una alternativa para incrementar la supervisión de mercado es exigir a los bancos emitir y colocar bonos de largo plazo -no garantizados por el seguro de depósitos- en el mercado internacional. Estos bonos serían calificados por agencias de prestigio y deben obtener una calificación mínima para seguir operando. Con este esquema las autoridades podrían conocer a cada instante la opinión del mercado respecto a la solvencia de los distintos bancos al observar la cotización de los bonos en el mercado secundario. Un país que aplica una regla de este tipo es Argentina que obliga a los bancos a emitir deuda subordinada de largo plazo. La calificación de estos bonos podría publicarse en el estado de cuenta de los ahorradores. Por otra parte, dichas calificaciones las puede utilizar el IPAB para determinar las cuotas que corresponde pagar a cada institución por el seguro de depósitos.

I. LIBERALIZACIÓN FINANCIERA

Durante mucho tiempo el sistema mexicano se caracterizó, conforme a la terminología de Mc Kinnon y Shaw, por un grado elevado de represión financiera. En efecto, el secretario de Hacienda y el Banco Central de México regulaban las instituciones crediticias privadas por medio de tres instrumentos. En primer lugar, un sistema de reservas obligatorias a través de la responsabilidad de conceder créditos sin costo o con una tasa de interés muy reducida al sector público. En segundo lugar, controles cuantitativos del crédito, conforme al sistema de "enmarcamiento selectivo". Este sistema obligaba a los intermediarios financieros a reservar una cierta proporción de sus carteras de préstamos para atribuirlos a sectores como la agricultura y las pequeñas y medianas empresas. En tercer lugar, la fijación por las autoridades de las tasas de interés, pasivas y activas, a veces sin cambio durante mucho tiempo. En este contexto, el papel del mercado de valores era muy limitado y prácticamente no existían las operaciones del *open market*. La política monetaria se realizaba básicamente gracias al financiamiento del Banco Central por sector público, y al ajuste de las reservas obligatorias en lo que concierne a los intermediarios.

En México como en la mayoría de los países del mundo, en el marco del "Consenseo de Washington", se llevó a cabo una modificación radical en materia de política financiera, por medio de la atribución de un papel prioritario a los mecanismos del mercado. Considerando que las políticas financieras intervencionistas habían constituido una de las principales causas de la crisis de los años ochenta, se concluía que la liberalización financiera ayudaría a retomar el camino del crecimiento y la estabilidad, al aumentar la tasa de ahorro y mejorar la eficiencia de la economía en su conjunto. Se debía recurrir cada vez más al ahorro interno, ya que los aportes financieros exteriores escaseaban cada vez más.[3] En estas condiciones, la liberalización financiera se consideraba como una condición previa para hacer más eficaz el sistema financiero. A este respecto, las ventajas de la apertura financiera se fundamentan en la idea de que la internacionalización financiera permite un mejor reparto del ahorro a escala mundial, gracias a los movimientos de capitales, lo que mejora a su vez el reparto de recursos en el ámbito internacional y equilibra las tasas de rendimiento de las inversiones mundiales.

[3] Para una presentación crítica de este punto de vista véase: Yilmaz Akyuz, "Libéralisation financière: mythes et réalités", *Revue Tiers-Monde*, núm. 139, París, julio-septiembre, 1994.

De acuerdo con Pedro Aspe, secretario de Hacienda del gabinete de Salinas, la liberalización financiera tendía a sustituir "un sistema fundado sobre una combinación de obstáculos cuantitativos para la concesión de crédito y tasas de interés reguladas, por otro sistema en el cual la política monetaria se realiza principalmente por medio de operaciones de mercado abierto, y se deja que las tasas de interés reaccionen rápidamente a los choques internos y externos".[4] Sin embargo, en la visión de Aspe, que fue el artífice de la reforma financiera mexicana, la liberalización financiera sólo es un componente de esta reforma. Ésta debe completarse con un proceso de innovación financiera, de fortalecimiento de los intermediarios financieros, de la privatización de los bancos comerciales y de la modificación del modo de financiamiento del déficit público.

La liberalización financiera se llevó a cabo en una fecha relativamente tardía en el conjunto del proceso de reforma estructural. Posponer el choque derivado de la liberealización financiera hasta el fin del proceso de ajuste revistió gran importancia. Los neoliberales mexicanos consideraban que una liberalización financiera prematura podría revelarse desastrosa, a pesar de las hipotéticas virtudes que se le presentan para canalizar de modo más eficaz el ahorro y la inversión. A este respecto, Nora Lustig resalta que una liberalización lograda supondría que el gobierno mexicano cumpla con cuatro condiciones previas. En primer lugar, las necesidades financieras del sector público deben ser más reducidas, porque un importante déficit público podría desembocar en niveles incontrolables de volatilidad financiera. En segundo lugar, el gobierno debía crear un mercado bien desarrollado para sus títulos propios; en su defecto, sólo un reducido número de tenedores de títulos se beneficiarían de la liberalización financiera, controlando el mercado a su antojo. En tercer lugar, el sistema bancario debía ser multiforme con el fin de asegurar la competencia. Finalmente, el sector bancario debía gozar de una buena salud financiera y contar con un buen marco de regulación para proteger a los cuentahabientes.[5]

Durante las primeras etapas del ajuste macroeconómico, el gobierno utilizó los mecanismos existentes para el control del crédito y las tasas

[4] Pedro Aspe, *El camino mexicano de la transformación económica*, FCE, México, 1993, p. 74.

[5] Nora Lustig, *Mexico. The remaking of an Economy*, The Brookings Institution, Washington, D. C. 1992, p. 108.

Acciones adicionales que se deben emprender es el fortalecimiento del marco de rendición de cuentas al que se sujetan los accionistas y funcionarios bancarios. Es necesario incrementar el nivel de responsabilidad de los accionistas bancarios de forma tal que los banqueros compartan una mayor responsabilidad en la adopción de políticas de crédito adecuadas. Adicionalmente, sería conveniente elevar los requerimientos sobre la calidad y oportunidad con que las instituciones divulgan su información financiera.

En conclusión, las autoridades financieras deben prepararse para enfrentar el mayor poder de mercado que trae consigo la consolidación del sistema bancario, y no perder su capacidad regulatoria en el futuro. La industria bancaria se transforma a paso veloz y un buen gobierno debe mantenerse aparejado al cambio tecnológico, tanto para no ser sorprendido por la vorágine de los cambios como para evitar constituirse en un freno al desarrollo de los mercados y de la economía nacional.

Investigación Económica 215, enero-marzo de 1996, pp. 271-298

LOS MERCADOS FINANCIEROS Y EL DERRUMBE DEL NEOLIBERALISMO MEXICANO *

HÉCTOR GUILLÉN ROMO **

INTRODUCCIÓN

Este artículo está dedicado a las relaciones entre los mercados financieros y el derrumbe del neoliberealismo mexicano. La primera parte del artículo analiza la liberalización financiera mexicana. Se trata de un elemento esencial en la política neolibereal llamada "el Consenso de Washington",[1] que se lleva a cabo en México desde 1983 bajo los gobiernos de De la Madrid y de Salinas. En la segunda parte, utilizamos el "Cuadrado Mágico de Kaldor" para realizar una comparación entre los resultados de esta política neoliberal (1983-1994) y los de la pretendida política populista (1970-1982) bajo los gobiernos de Echeverría y López Portillo. La tercera parte se consagra al antiguo y recurrente problema de la balanza de pagos, bien conocido de la escuela estructuralista latinoamericana.[2] En la cuarta parte nos interesamos en el financiamiento del déficit de la cuenta corriente durante los últimos años. La quinta parte narra el derrumbe del modelo neoliberal. La sexta analiza la política anticrisis del gobierno. En la conclusión, nos esforzamos por distinguir algunas de las enseñanzas que la experiencia mexicana puede aportar.

* (Traducción: Eduardo Jiménez Díaz Barriga).

** Conferencista titular en la Universidad de París VIII.

[1] Héctor Guillén Romo, "Le consensus de Washington au Mexique", *Economies et sociétés*. Serie MP9 enero-febrero, 1994.

[2] Héctor Guillén Romo, "De la pensée de la CEPAL au néolibéralisme, du néolibáralisme au néo-structuralisme une revue de la littérature sudamericaine", *Revue Tiers-Monde*, núm. 140, octubre-diciembre, 1994.

ACCIÓN VIII
FORTALECER EL SISTEMA TRIBUTARIO

Propuesta M4,4 "Fortalecer el sistema tributario para que agregue todos los ingresos de las personas, incrementando el control sobre ingresos ilegales y/o no declarados"

1. Problemática

Si el Estado no es capaz de construir un mecanismo de agregación del grueso de los ingresos y activos de las personas en México, la evasión de impuestos siempre será elevada y se tendrá menos control sobre cobros ilegales de funcionarios públicos e ingresos del crimen organizado.

2. Solución

Incrementar los controles de la Agencia Tributaria mediante acciones como las siguientes. Se trata solamente de algunos ejemplos:

-Uso obligatorio de cheques nominativos en la mayoría de las transacciones bancarias.

-Utilización de la información que otorga el sistema bancario para fines de control tributario.

-Instrumentación de un impuesto pequeño para todos los activos. En este caso la idea no es recaudar más, sino incrementar controles.

-Cruzar compras de inmuebles y otros bienes de alto valor con la declaración impositiva.

-Cruzar información tributaria con el sistema financiero de Estados Unidos.

3. Resultados

-Se detectará de manera más eficiente a los funcionarios públicos corruptos, cuyos ingresos ilegales será más fácil detectar, así como a los contribuyentes evasores.

-Se incrementará la base tributaria.

-Se incrementará la recaudación, por lo que se contarán con más fondos para los bienes públicos que la sociedad mexicana requiere, lo cual permite ir consolidando una sociedad democrática.

-Con menos corrupción el gasto público será más eficiente.

4. Implicaciones

Se puede alcanzar un Estado más sólido sobre el cual hace más sentido incrementar las acciones de control social y búsqueda de mayor transparencia.

Puso la palma de su mano sobre mis párpados, me los apretó muy suavemente.

Me acompañó al aereopuerto. En el taxi le pregunté:

-¿Dormiste?

-No.

-Por qué.

-No quería.

-Pero ¿cómo...?

-Cállate -me dijo.

-¿Qué hiciste?

-Estuve mirando.

-Qué estúpido he sido. ¡Nélida...!

-Cállate -repitió.

No hablamos más. La veía de reojo. Qué bella es. India güaraní. Su perfil un poco de águila. Qué largas, largas manos. Traigo el estómago revuelto de vino.

Al pie de la escalera del avión, puso sus manos a los lados de mi cara, y con los pulgares me acarició los párpados. Yo me sentía a punto de llorar.

-De todos modos, Ricardo -dijo-, ha sido una noche inolvidable.

5. Otras acciones

Lo anterior es claramente técnicamente complejo e implica, entre otros asuntos, un acuerdo amplio con las autoridades de Estados Unidos, celosas de su autonomía y poco confiadas de las autoridades mexicanas. Más difícil aún es enfrentar las enormes resistencias políticas a controles como los aquí sugeridos. Los posibles afectados son muchos, todos aquellos que tienen algo que ocultar de sus ingresos o activos, ya sea por falsedad en declaraciones en el pasado, por prácticas fraudulentas o actos de corrupción cotidianos o por mero temor a un Estado fuerte que pueda usar esa información con fines políticos. En Perú, por ejemplo, hay algo de evidencia de que el fortalecimiento de la agencia tributaria sirvió para presionar a empresarios opuestos al gobierno de Fujimori. Para evitar esto último, se deberá autonomizar realmente el SAT y crear un cuerpo ciudadanizado como consejo directivo del mismo. Con todo, una democracia más consolidada puede ser el espacio para aceptar una mayor tributación (vía mejores controles), gracias a la mejor representación que la sociedad tiene en el Congreso y leyes que hagan más transparente la gestión pública.

-Un poco, yo tampoco.

-No. Tú eres escritor -dijo.

-Digamos... -dije-. Cómo sabes.

-Yo sé. Vienes con los judíos. No te han hecho caso. A veces escribo crónicas.

-No te he visto.

-Claro. Ahí he estado.

-¿Cómo te llamas? -pregunté.

-Nélida.

-Nélida qué.

-No te importa, Ricardo -dijo.

-De acuerdo -dije.

-Oye, Ricardo, ¿no vas a descansar? Son las dos de la mañana, o de la madrugada...

-Sí, voy a descansar.

-Tu avión sale a las ocho. Tienes que estar en el aereopuerto a las séis y media. Pudagüel está lejos.

-De las tres a las cinco... -dije, pensando en el poco descanso.

-Yo te despierto -dijo.

Caí como tronco. La vi antes de cerrar los ojos. Estaba acodada en la almohada, me veía. Me sonrió.

-Qué estúpido soy, no quiero dormir -balbucí.

ACCIÓN IX
REFORMAR INSTITUCIONES DE NATURALEZA SOCIAL

Propuesta M1,4 "Los créditos de vivienda se negocien directamente entre el individuo y el banco, con el soporte financiero de INFONAVIT, como banca intermedia"

Transformar a los fondos institucionales de vivienda en SIEFORES, compradores de papel hipotecario y generadores del mercado para este tipo de instrumento.

Antecedentes

- Las recientes modificaciones a la ley de pensiones hacen que tanto el INFONAVIT como FOVISSSTE asuman funciones en el mercado financiero que los llevan a ser desde originadores primarios, administradores de cartera y administradores de los fondos de pensiones en la subcuenta de vivienda de los trabajadores.
- El rol multifacético de estas organizaciones tiene como consecuencia una severa ineficiencia operativa ya que tienen que replicar para su operación las funciones de todo el sistema financiero nacional.
- Como punto medular, la cartera vencida de estos institutos es desproporcionada, insostenible, ha causado su quebranto y en el mediano plazo podría ocasionar el retiro de los obreros de sus aportaciones.
- El FOVISSSTE recibe su fondeo como partida del presupuesto federal, a pesar de que el fondo es de los trabajadores al servicio del estado, lo que ocasiona que ingresen recursos al sector de manera desordenada y que se generen severos desequilibrios por falta de liquidez. Además este organismo de vivienda pertenece al sector salud.
- La aplicación del saldo de la subcuenta de los derechohabientes de los fondos (como el caso del art. 43 Bis del INFONAVIT, reforma de 1997) permite otorgarla en garantía de financiamientos, subrogaciones y cofinanciamientos.

Propuesta

- El INFONAVIT y FOVISSSTE deberán sustituir su rol de originadores y administradores de créditos hipotecarios, por el de fortalecer ahorro interno adoptando la figura de SIEFORE como comprador de papel hipotecario de ciertas características específicas. Al efecto deberá instrumentarse un plan que no afecte la oferta (tren de vivienda) permitiendo en el futuro que el FOVI asuma las facultades de originación y administración.

Acciones

- Suspender, en un plazo convenido, la originación de nuevos créditos y transferir la administración de sus carteras hipotecarias a las instituciones financieras por subasta o concurso.
- Definir los criterios de compra de papel hipotecario (tipo de acreditado valor máximo de la casa, condiciones de crédito, etc.)
- Iniciar la compra de títulos hipotecarios a FOVI, o a los corredores privados que generen títulos con las características que requieran los institutos.
- Hacer la función de generadores de mercado para los títulos con las características deseadas.
- Diseñar una etapa de transición y un plazo durante el cual se logre la incorporación del ahorro previo, del subsidio fiscal, al mercado integrado, el financiamiento a la vivienda usada, la revisión del artículo 43 Bis, la recuperación efectiva de la cartera vencida.

junto de la estructura económica.[15] Estos rasgos habrían de jugar, como se vio, un papel importante en la crisis económica que siguió al auge a partir de 1982, y a su gestación contribuyó, como hemos visto, el comportamiento fuertemente procíclico de los mercados financieros internacionales.

Sería excesivamente simplista sin embargo, pensar en el petróleo como una maldición o incluso un tiempo muerto. En primer lugar, porque el petróleo y la plataforma de exportaciones que generó el auge siguen significando un activo de primera importancia para el país. No es accidental, por ejemplo, que durante la crisis de deuda de 1982 en adelante, el ajuste de la balanza comercial de México haya sido sobresaliente tanto en su rapidez como en su magnitud cuando se le compara con el de otros países latinoamericanos, aun después de corregir por diferencias en la reducción del nivel de actividad económica. En 1983, por ejemplo Brasil, con pagos de intereses sobre su deuda externa similares a los de México y después de una caída de 16.3% en el producto industrial desde su punto máximo alcanzado en 1980, tenía dificultades para alcanzar un déficit de 6 mil millones de dólares en la cuenta corriente de su balanza de pagos, mientras que la cuenta corriente de México mostraba un amplio superávit de más de 5 mil millones de dólares. Una comparación detallada muestra que parte de esta diferencia es atribuible al petróleo. Para equilibrar la cuenta corriente de la balanza de pagos, la economía brasileña debía generar un superávit de 20 mil millones de dólares en su balanza comercial no petrolera, necesarios para pagar los intereses de la deuda y una importación de petróleo del orden de 9 mil millones de dólares. La economía mexicana cuenta con 16 mil millones de dólares por exportación de petróleo, de tal manera que para equilibrar la cuenta corriente de la balanza de pagos puede con ellos financiar un déficit de 5 a 6 mil millones de dólares en la balanza comercial no petrolera, una vez deducidos los intereses de la deuda.

En segundo lugar, y a pesar de que la estructura sectorial de las inversiones no fue la más deseable, el auge petrolero dejó como herencia la gestación o expansión de la capacidad productiva en varias industrias estratégicas tales como la siderúrgica, la petroquímica o la industria de bienes de capital. En muchos casos, los

[15] Véase CIDE (1979) para un análisis de las trayectorias de la economía bajo escenarios alternativos de utilización de los excedentes petroleros.

proyectos de inversión (públicos, privados y mixtos) no llegaron a madurar, pero su terminación puede hacer una contribución significativa a un futuro proceso de substitución de importaciones y mejorar, en consecuencia, las perspectivas del desarrollo económico de México.

Resultados

- INFONAVIT y FOVISSSTE dejarán de realizar las funciones que consumen la mayor parte de sus recursos y que hacen que opere de manera ineficiente y compleja.
- Se dará fluidez al sector, al comprar papel de acuerdo a la velocidad del fondeo.
- Los recursos de los trabajadores estarán salvaguardados, invertidos y vigilados con rendimientos reales positivos y conocidos.
- Se homologarán las condiciones de crédito al contar con un solo organismo que otorgue y origine los créditos hipotecarios.

de controles directos a la importación (como se hizo en junio de 1981) y sobre los movimientos de capital, como la única respuesta efectiva de política económica a la creciente fuga de capital y a los *shocks* externos provenientes de una economía internacional cada vez más inestable. Este punto de vista reconocía la necesidad de una moderación fiscal —aunque menos enfáticamente que la primera posición—, pero estuvo opuesta durante la mayor parte del periodo a una maxidevaluación argumentando que ésta simplemente exacerbaría la inflación y podría incluso acelerar la fuga de capital.

Los debates de política económica del periodo estuvieron dominados de manera creciente por estas dos posiciones. Sin embargo, no ocurrió durante 1981 ningún cambio mayor en la política económica que evitara lo que era el peor de los mundos posibles: la combinación de libre movilidad de capitales con una enorme expansión fiscal y revaluación real del tipo de cambio. Dada la vulnerabilidad externa que había alcanzado la economía mexicana en ese periodo, y en particular su casi absoluta dependencia externa del comportamiento de un mercado petrolero y un mercado financiero internacionales crecientemente inestables, consideramos la ausencia de cualquier tipo de restricción a los movimientos de capital como el mayor error de política económica del periodo.

Sin embargo, visto el problema en perspectiva, dos cuestiones más deben agregarse. La primera es que la expansión fiscal de 1981 fue también un error grave de política económica. Estuvo basada, como hemos visto, en una interpretación equivocada de los acontecimientos y de las tendencias de la economía internacional, y por otra parte generó algunos de los incentivos y de los medios para la masiva fuga de capitales. El segundo punto se refiere a la cuestión del tipo de cambio. La revaluación del tipo de cambio real de 1978 a 1981 quizá no deba verse como un error de política económica, al menos para la mayor parte del periodo, sino más bien como una consecuencia inevitable del auge petrolero y de la expansión fiscal de 1981. No obstante, cuando el crecimiento de los ingresos por exportación de petróleo terminó bruscamente, el tipo de cambio real se volvió abruptamente inconsecuente con un crecimiento económico a mediano plazo compatible con una balanza de pagos sostenible. En otras palabras, el nivel del tipo de cambio real sostenible en el mediano plazo se había visto brusca y radicalmente alterado por las nuevas perspectivas de

ingresos petroleros estancados o en descenso.[14] Una corrección gradual del tipo de cambio, con un incremento temporal del financiamiento externo durante el periodo de transición, habría sido probablemente el modo económicamente menos costoso y socialmente más eficiente para enfrentar el problema. Pero para ello se habría requerido que el financiamiento externo a México se comportara en forma anticíclica (en relación al mercado petrolero); es decir, exactamente al revés del modo en que se comportó. Este último comportamiento, en consecuencia, agravó aún más la magnitud del ajuste en el tipo de cambio real, y de la crisis que siguió.

Conclusiones

El auge del petróleo mexicano fue precedido, en la primera mitad de la década de los años setenta, por el agotamiento del ciclo de expansión industrial de los años sesenta, así como de las fuentes internas de financiamiento del déficit externo que la industria generó en ese proceso. Esta desaceleración industrial dio lugar a un deterioro económico global que alcanza su punto culminante en la crisis de 1976-1977.

El descubrimiento y posterior explotación masiva de los abundantes recursos petroleros permitió superar las restricciones de balanza de pagos y reiniciar un proceso de expansión económica. Pero no logró resolver los problemas de fondo que enfrentaba la industrialización mexicana. Para ello, y dado que la expansión petrolera fue planeada desde el inicio como temporal, resultaba crucial orientar la utilización de los excedentes petroleros hacia la modificación de las relaciones estructurales de comportamiento, de tal manera que permitiera que el petróleo se agregara fortaleciendo a la actividad económica existente, en lugar de desplazarla. Sin embargo, la absorción de los excedentes petroleros por el sistema económico en ausencia de políticas que garantizaran en la medida necesaria la transformación del acervo petrolero en fuentes más permanentes de riqueza (industrial o agrícola), habría de conducir a un breve, aunque intenso, periodo de auge económico caracterizado por un acelerado deterioro del comercio exterior no petrolero y una creciente vulnerabilidad del con-

[14] Ello constituye, por cierto, una razón adicional para la adopción de un régimen de control de cambios.

ACCIÓN X
PROPICIAR UN ENFOQUE INTEGRAL EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Propuesta M4,5 "Estructurar un Plan Nacional Anticorrupción"

La corrupción, como problema en México, la toleramos en mayor o menor grado por que nos hemos beneficiado, también en mayor o menor grado de ella; pero, ha permeado hasta grupos sociales que tenían como valor "pobres pero decentes" o el de familias de abolengo "por lo honorables".

El autoritarismo que mantenía la disciplina familiar se fue rompiendo para bien de nuestra sociedad, pero su lugar no fue ocupado por nuevos y buenos valores, lo que al principio apuntó como una sana confrontación y cuestionamientos no fue oportunamente reforzado por una verdadera democracia nacional.

En las familias jóvenes se ha inducido a lograr un verdadero diálogo y a que los nuevos padres acepten las críticas y los reclamos de sus hijos desde pequeños; se ha reforzado que las normas y los valores se fundamenten y expliquen racionalmente y que los miembros de la familia sean partícipes en las pequeñas y grandes decisiones.

Podemos decir que se ha trabajado para establecer una incipiente plataforma educacional para lograr un clima de armonía familiar, pero lamentablemente no se ha incidido -más que en negativo- en la relación de gobernantes y pueblo.

No obstante lo anterior, durante mucho tiempo privó el criterio de tener una población conformista y hasta apática, alejada de las decisiones y sin mucha información sobre los problemas. Actualmente, el entorno de modernidad internacional que llega a la gente principalmente por los medios masivos de comunicación ha llevado a la ciudadanía, y particularmente a los jóvenes, ha formar su propia opinión, a proponer soluciones y a participar. Ahora, los gobernantes aparentemente no saben cómo interactuar con el pueblo y aparentemente olvidan -o se quieren evadir- que una buena comunicación es vital porque no se puede gobernar sin la gente.

El problema de la drogadicción ya también tocó fondo, lo que antes era un asunto de unos cuantos ya llegó a todas las clases sociales. La delincuencia y la problemática relacionada con las drogas, están marcando una de las peores épocas de la vida nacional, no podemos ser tan ingenuos como para pensar que en otras etapas de nuestra historia no teníamos esos conflictos, pero el aumento de la problemática es innegable. La corrupción a todos niveles ha tocado límites de verdadera desintegración social y es por eso que la juventud no tiene valores sociales que refuercen y apuntalen los familiares.

En paralelo el gobierno ha funcionado como aglutinante de un sistema sui géneris, logrando mantener un aparente equilibrio social, muchas veces amparado en influyentismo, compadrazgos y complicidades. En este esquema crece la corrupción, misma que al no poderse "dosificar" se ha convertido, aunada al fenómeno de delincuencia organizada, en dos de los problemas más serios del país.

Culpar al gobierno de todos nuestros males es una salida fácil y no soluciona el problema de la corrupción, pero el núcleo familiar no se puede desarrollar en una sociedad corrupta como la de nuestros días.

Sin pretender una antología y sólo como marco de referencia, en los últimos cincuenta años los valores sociales se han movido negativamente. Las constantes de: drogadicción, alcoholismo deterioro de valores así como los actos delictivos impunes, tienden a aumentar y se correlacionan con los altos índices que conocemos inmersos en la sociedad mexicana.

interés personal determinará lo que se produce, en qué proporciones se combinarán los factores de la producción con tal fin y cómo se distribuirá entre ellos el valor del producto final.[9]

Se diría que para Keynes los esquemas neoclásicos del equilibrio económico son válidos una vez alcanzado el pleno empleo. Los mecanismos de mercado serían capaces de asegurar la asignación de recursos, pero incapaces de asegurar la regulación macroeconómica.

En el pensamiento de Keynes, la acción del Estado se ve justificada pero solamente en la medida en que apunta a un objetivo global de estabilización de la coyuntura a través de la acción sobre agregados. Como se sabe, Keynes parte de la idea según la cual el sistema capitalista por sí mismo tiene tendencia a establecerse en situación de subempleo. Como el empleo depende de la producción y para Keynes la producción sigue a la demanda, se debe analizar la formación de la demanda global. El objetivo es establecer funciones de comportamiento tales que la demanda agregada sea una función suficientemente estable de variables reales, de tal manera que se llegue a tener un útil macroeconómico capaz de explicar el nivel de la producción y del empleo y eventualmente poder modificarlo. El papel del Estado se reduce a actuar en la dirección de una estabilización de la coyuntura, es decir, realizar un crecimiento económico lo más regular posible.[10] El Estado debe modificar el nivel de la demanda global para intentar alcanzar el pleno empleo sin inflación. En ausencia de pleno empleo, el Estado puede dinamizar la coyuntura aumentando sus gastos y frenarla en situación inflacionista gracias a restricciones presupuestales. Pero, claro está, en Keynes la estabilización no se limita a la política presupuestal. El Estado puede actuar sobre la coyuntura gracias a la política monetaria que, a través de su efecto sobre la tasa de interés, puede modificar el monto de la inversión, aunque sea improbable —según Keynes— que la influencia de la política monetaria sobre la tasa de interés baste para llevar el flujo de inversión a su valor óptimo.[11]

Aceptar y alentar la regulación de la coyuntura gracias a la acción del Estado implica reconocer dos hechos:

- El sistema capitalista por sí mismo es incapaz de superar los desequilibrios coyunturales. Esto equivale a aceptar la idea keynesiana según la cual existe un desequilibrio durable de subempleo, o que las fuerzas automáticas de regreso al equilibrio operan demasiado lentamente y son demasiado costosas socialmente hablando.
- Las políticas de estabilización desempeñan eficazmente su papel, es decir, logran suprimir los desequilibrios.[12]

El problema dominante planteado por la coyuntura anterior a la guerra, es decir, proporcionar una explicación satisfactoria del desempleo masivo que siguió a la crisis de 1929, cedió su lugar después de la guerra al de la

inflación. La contrarrevolución keynesiana ya había sido desencadenada algunos años antes. En efecto, Hicks había comenzado en 1938 la obra de recuperación de la teoría keynesiana en provecho de la teoría walrasiana de equilibrio general de los mercados.[13] La teoría keynesiana deformada (Keynes vestido con el ropaje walrasiano) fue aplicada al análisis de la inflación. La contrarrevolución keynesiana ha proporcionado explicaciones esencialmente reales de la inflación justificando la aparición de un *gap* inflacionista por el comportamiento real de los agentes económicos, como podría ser, por ejemplo, un crecimiento muy fuerte de los salarios. Todos los modelos neokeynesianos fundamentados en el análisis IS-LM, nos dice E. Alphandéry, "desprecian la moneda. El stock de moneda se supone que tiene un papel pasivo. La lucha contra la inflación requiere la acción sobre las variables reales".[14] En este enfoque neokeynesiano, puesto que la economía capitalista tiene una tendencia natural a la inestabilidad, es decir, a un exceso o a una insuficiencia de demanda global según el caso, el Estado debe intervenir practicando políticas presupuestales de estabilización para intentar alcanzar el nivel de demanda compatible con el pleno empleo sin inflación, hecho contra el cual siempre se ha manifestado la ortodoxia neoclásica.

B. *La ortodoxia neoclásica*

Como es bien sabido, el nacimiento de la escuela neoclásica se remonta al último tercio del siglo XIX. Tres autores que trabajaban separadamente y que se ignoraban mutuamente convergieron en el descubrimiento simultáneo de nuevos instrumentos de análisis: se trata del francés León Walras (1834-1910), del británico Stanley Jevons (1835-1882) y del austriaco Carl Menger (1840-1921). Estos autores aparecen como los fundadores de la corriente neoclásica que, alentada por el cambio del clima político e ideológico operado a finales del siglo XIX, rompe con la escuela clásica, principalmente representada por Adam Smith (1723-1790) y David Ricardo (1772-1823), realizando un cambio fundamental, tanto en el objeto de análisis como en el cuadro temporal contemplado. Más específicamente, el miedo y el horror suscitado por la obra de Marx (1818-1883) y acontecimientos como la Comuna de París (1871) crearon un clima en el que incluso teorías completamente liberales como la de los clásicos, que ponían el acento en la existencia de clases sociales y en ciertos antagonismos de clase, resultaban peligrosas. Se habían creado las condiciones para que las teorías que alejaban la atención de los conflictos sociales recibieran una gran acogida.

En este contexto, el objeto principal de preocupación y de análisis de los neoclásicos es muy diferente al de los economistas clásicos. En efecto, los clásicos, dentro de una visión de largo plazo y una perspectiva dinámica, ponían el acento en los problemas de la acumulación de capital, el crecimiento económico y el porvenir general del sistema económico. Por el con-

El problema que ya en un momento histórico preocupó al presidente Juárez no ha perdido actualidad, es más, se refuerza como objetivo estructural "Bajo el sistema federativo los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad. No pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción de las leyes. No pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y a la disipación sino consagrarse asiduamente al trabajo disponiéndose a vivir en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley le señala".

El costo económico para lograr un considerable abatimiento de la corrupción sin duda será alto, pero nunca comparable con los costos sociales y reales que es padecerla.

Se tiene que tomar en cuenta que una política de comunicación acertada puede captar la atención de la población y conducir sus deseos de participar hacia mejoras concretas de sus condiciones de vida democrática. Existe una demanda de la ciudadanía por transparentar las acciones gubernamentales; los partidos políticos y los medios de comunicación, aprovechan la situación y logran el clientelismo momentáneo, no importando lo fundado y veraz de las acusaciones, lo que importa es el desprestigio del otro.

El gobierno, lejos de puntualizar los problemas y hacer aclaraciones, se diluye en el río revuelto, perdiendo así la oportunidad de fomentar un sistema de rendición de cuentas responsable.

La comunicación entre la ciudadanía y el gobierno, es parte de la conducción misma del trabajo de gobernar; exige atención cotidiana, es muy difícil establecerla a nivel de iguales y mucho más complicada mantenerla. Por eso, primero debemos entender al otro, al que es semejante a mí como mexicano pero distinto en tanto a persona; la suma de los 100 millones de "otros" nos da el sentido del nosotros que es donde se debe sustentar el sentimiento del nosotros - nacional.

Está consensuado, sin necesidad de consultas o plebiscitos, que se tiene que dar una real y larga guerra contra la corrupción y la delincuencia organizada a nivel nacional. Se tiene que aprovechar la efervescencia que quedará después de las elecciones presidenciales. Pues independientemente de nuestra orientación política, estrato social o credo religioso estará despierta la conciencia de un destino común. La población seguirá las acciones que le tenga previstas el gobierno, el cual deberá actuar como guía preparado y probado, para no caer en una frustración, que a futuro pudiera cancelar casi cualquier nueva participación ciudadana.

No se debe pensar en golpes espectaculares y mucho menos en cacería de brujas, para luego caer en acciones aisladas y cada vez más esporádicas e ineficaces, las que sólo deterioran nuestra imagen como mexicanos. Serán muchas batallas y en todos los frentes la guerra tendrá que ser permanente; la estrategia de combate sólo podrá estar en manos de autoridades competentes, de honorabilidad y honradez comprobada para que sean las responsables y con credibilidad a rendir cuentas. Los grupos civiles que apoyen o ayuden, no deberán, por principio constitucional y orden básico, erigirse en jueces o tribunales; pero si actuar a fondo y consistentemente en una sola línea: su amor a México.

Por separado, distinguidos miembros de esta Mesa de Trabajo, me permito someter a consideración, un modelo preliminar para decidir conjuntamente la propuesta a presentar ante los candidatos a la Presidencia de la República, comprometiendo el esfuerzo de Transparencia Mexicana a coadyuvar en el rescate de valores en nuestra sociedad y la inflexible determinación de no dar cabida a más ensayos y errores bajo la premisa, de que junto con el gobierno somos corresponsables.

Planteo concretamente proceder a analizar y reitero a manera preliminar un esquema para trabajar en el Plan Nacional Anticorrupción, bajo las directrices que Transparencia Mexicana nos ha entregado. Este esquema, por supuesto es y debe ser perfectible, tan sólo pretende esbozar las grandes vertientes de actuación para que en forma conjunta, coordinada y ordenada, México cuente con un instrumento que sin transgredir ley alguna, busque el acercamiento, la comunicación acertada y la permanencia.

I. Evolución monetaria y financiera de México

En México, como en todos los países latinoamericanos, la influencia del pensamiento económico anglosajón (de corte neoclásico) ha sido determinante. Este fenómeno fue particularmente perceptible después de la crisis de 1929 por la coincidencia de graves problemas económicos y la ausencia de enfoques teóricos autóctonos para enfrentarlos. Durante las décadas de los treinta y los cuarenta los países latinoamericanos prácticamente sólo dispusieron del neoclasicismo y del keynesianismo para fundamentar su política económica. Triste alternativa cuando se constata que la versión de Keynes popularizada en América Latina fue la versión Hicks-Samuelson, conocida por el tributo total que rinde al pensamiento walrasiano.

Contra estos esquemas importados se pronunció por primera vez en América Latina el pensamiento de la CEPAL. Así, hacia finales de los años cuarenta, un grupo de economistas de la CEPAL pensó que sería un error muy grave para un país subdesarrollado el creer que sólo tiene la alternativa entre neoclasicismo y keynesianismo. Se imponía el desarrollar una teoría a la medida de la realidad latinoamericana. Con este propósito en mente, los economistas de la CEPAL se dieron como tarea prioritaria el desarrollar esquemas autóctonos para "resolver los problemas del subdesarrollo y del cambio social en América Latina". Para hacerlo, rechazaron las teorías importadas y se propusieron producir (no siempre con éxito) un discurso teórico propio (a partir de un conocimiento profundo de la realidad latinoamericana) que permitiera guiar la política económica de nuestros países y superar el dilema ¿Walras o Keynes?

1. Los tres ejes teóricos que han inspirado la política económica en América Latina

A. Keynesianismo

Como se sabe, la crisis de los años treinta fue violenta y relativamente breve. Esta crisis —según la teoría de la regulación—[1] se caracterizó por una desconexión entre la organización moderna del trabajo y el modo de vida de los asalariados. En efecto, ante un desarrollo rápido de la productividad del trabajo después de la primera guerra mundial, el modo de vida de los asalariados no cambiaba con relación al siglo XIX. Se mantenía exterior a lo que el capitalismo producía. Se hablaba de una crisis de insuficiencia de la demanda puesto que había un exceso de producción con respecto a la demanda solvente. Se había generado un exceso de producción en un contexto de comprensión de la demanda y de propensión a consumir cuyo resultado fue un desequilibrio importante que afectó a la inversión neta.[2] Del diagnóstico se deducía directamente el remedio: aumentar la propensión a consumir gracias a una reactivación de la demanda global. Ésta fue una de las más importantes proposiciones de John Maynard Keynes (1883-1946), quien dota al Estado de una función de regulación macroeconómica, es decir, de una función de regulación global.

Para Keynes, la filosofía del *laisser-faire* estaba superada. La ley de Say ya no funciona puesto que postula que el equilibrio del mercado es espontáneo y se rehúsa a ver la potente negación que representa la clase obrera. Más específicamente, la ley de Say se rehúsa a considerar que los sindicatos de trabajadores se han vuelto suficientemente fuertes para interferir en el libre juego de las fuerzas de la oferta y la demanda.[3] Ahora bien, para Antonio Negri, el principal mérito de Keynes "consiste en reconocer en la clase obrera un momento autónomo en el seno del capital" y en insertar "en la economía política la constatación de la relación de fuerza entre las clases en lucha".[4] El objetivo de la teoría keynesiana es la estabilización del capitalismo: frente al empuje obrero, hay que forjar los instrumentos que permitan evitar que éste se desarrolle fuera del capital. Se trata de recuperar la amenaza que representa la clase obrera sobre todo después de 1917, fecha en la cual las relaciones de fuerza entre las clases se modificaron en su favor. Se trata simplemente de reconocer el cambio acontecido en la relación de fuerzas económicas y de concebir una restructuración del papel hegemónico del capital adaptado al nuevo contexto. No se trata de cuestionar el sistema capitalista, por el contrario, las conclusiones de la *Teoría general* y de todos los trabajos de Keynes constituyen un elogio del sistema.[5]

Keynes admite y predica la intervención del Estado, ya que reconoce "una falla de los mecanismos del mercado para la regulación global, la determinación del nivel de inversión y del empleo".[6] Pero limita el papel del Estado a la regulación global, ya que supone que los mecanismos del mercado no fracasan para resolver el problema de la asignación de recursos. Para Keynes, la intervención del Estado es una excepción necesaria al buen funcionamiento de la economía, cuya iniciativa privada es aún la regla directriz.[7] El Estado debe suplir la deficiencia de la iniciativa privada, incapaz de asegurar un nivel de inversión global que conduzca al pleno empleo. Sin embargo, una vez que, gracias a "una socialización bastante completa de las inversiones",[8] se llegue al pleno empleo o casi, la teoría neoclásica —que Keynes llamaba clásica— recuperará todos sus derechos. En efecto, para Keynes,

> si damos por sentado el volumen de la producción, es decir, que está determinado por fuerzas exteriores al esquema clásico de pensamiento, no hay objeción que oponer contra su análisis de la manera en que el

Propuesta M4,2 "Programa integral de compromiso social, buen gobierno y lucha contra la corrupción"

La corrupción es una práctica generalizada que afecta a toda la sociedad mexicana, por lo que luchar en contra de sus causas, impedir sus consecuencias y sancionar a quienes la practican o permiten, es una tarea que debe iniciarse sin hipocresías ni demagogias cuanto antes.

Sin duda, el elemento principal para combatir este mal es el de una voluntad política inquebrantable y sin compromisos, que acompañada por una judicatura decidida e incorruptible permita cumplir y hacer cumplir el estado de derecho.

La transparencia, rendición de cuentas y gobernabilidad que se requieren para abatir la corrupción han cobrado gran importancia en las campañas políticas como consecuencia del proceso de transición democrática que ha vivido México en los últimos años. Tanto en las áreas públicas como privadas, así como en la relación con diversas organizaciones internacionales, distintos sectores han mostrado su interés para abatir este mal, como reclamo de la sociedad.

A nadie escapan las constantes referencias a factores internos dentro de la administración pública mexicana que favorecen o propician el clima de corrupción, tales como: la inadecuada remuneración; los ineficientes e inoportunos controles; la falta de estándares de medición de la gestión pública; las deficiencias en el proceso de selección y contratación de personal; las insuficientes o innecesarias reglas y procedimientos que facilitan la discrecionalidad; el poco o nulo liderazgo; la ausencia de compromiso institucional; y, la carencia de niveles éticos en el ejercicio de la función pública.

Sin entrar en el necesario estudio para comprender sus causas, condiciones y tipología, en nuestra opinión, para encontrar una alternativa de solución al problema de la corrupción pública, es necesaria una reorganización total de la administración pública y la transformación del sistema de gobierno.

Para que esta lucha tenga resultados, es necesario emprender acciones que desanimen, desmotiven y desincentiven la corrupción, estableciendo políticas institucionales sustentables, viables y visibles que permitan adoptar el sentido de responsabilidad y de respeto a la ley entre los diversos servidores públicos.

En nuestra opinión, dichas acciones sólo son posibles en el marco de un Programa de Compromiso Social, Buen Gobierno, Transparencia y Combate a la Corrupción sustentado en tres ejes fundamentales:

1.- La profesionalización del servicio público, orientada a la mejora continua y a la eficiencia administrativa.

2.- La formación en ética y valores.

3.- La lucha contra la impunidad.

Nuestra propuesta consiste básicamente en que el candidato que resulte electo a la Presidencia de México, adopte como política pública de combate a la corrupción un Programa Integral que podría denominarse:

Programa de Compromiso Social, Buen Gobierno, Transparencia y Combate a la Corrupción.

Este programa se sustentaría en los ejes descritos y propiciaría la lucha contra la corrupción, la adopción de la transparencia y la promoción de la rendición de cuentas como sistema de gobierno.

boom petrolero, e implica igualmente la aparición de situaciones críticas en los intercambios con el exterior en periodos de fuerte crecimiento (ascenso vertiginoso de las importaciones de bienes de capital e intermedios, en buena medida para el desarrollo de la industria petrolera).[94]

Evidentemente, estas situaciones críticas se tornan dramáticas en un contexto de freno de la demanda mundial provocado por la crisis (agravada por el viraje de la política monetaria norteamericana en 1979) que impide un aumento suficiente de las exportaciones mexicanas. Así, pensamos que el elemento esencial de la fuerte degradación en la cuenta corriente de la balanza de pagos desde 1979 proviene de un diferencial de crecimiento muy importante entre la demanda interna y la demanda mundial.

En resumidas cuentas, el auge petrolero no permitió por sí solo contrabalancear la degradación de los intercambios con el exterior. Aún más, debido a la estructura sectorial del crecimiento que favorece los sectores con alto contenido de importación, el auge petrolero, en medio de una severa crisis internacional, agravó los desequilibrios que desde hace mucho tiempo sufre la economía mexicana. Parecería como si los responsable de la política económica en México hubieran olvidado el mensaje que Noyola lanzó desde los años cincuenta, para poner en guardia contra los peligros que entraña una excesiva especialización en la producción para el mercado externo.[95]

Epílogo: la crisis financiera

En la segunda mitad de los setentas, la economía mundial se convirtió en una economía de endeudamiento internacional en la cual el porvenir de un país fuertemente deudor como México dependía de varios factores, entre los cuales destacaban el crecimiento de las exportaciones, la evolución de los términos de intercambio y las tasas de interés reales aplicadas a los nuevos préstamos y al refinanciamiento de la deuda pasada. Ahora bien, a partir de 1981, la situación se tornó particularmente grave para México debido a la *baja del precio del petróleo* y *al aumento de las tasas de interés*.

Por lo que toca al primer punto, hay que señalar que los choques petroleros de 1973 y 1979 suscitaron una transformación de las estructuras de oferta y demanda mundial de productos energéticos (acentuación del ahorro de energía y aceleración de la valorización de nuevos yacimientos de petróleo y gas). Con ello se provocó un reequilibrio de la correlación de fuerzas, contraria a los países de la OPEP, que actuó negativamente sobre el precio del petróleo. A pesar de este cambio radical en el mercado petrolero mundial acentuado por el estancamiento de los países industrializados, el gobierno mexicano no reaccionó oportunamente y siguió comprometiéndose con la opción del crecimiento vía exportación masiva de productos petroleros.

Por lo que toca al segundo punto, hay que señalar que es en 1979 cuando comienza el viraje de la política monetaria norteamericana; acentuada por la administración Reagan, ésta va a provocar un ascenso brutal de las tasas de interés, del dólar y —según algunos especialistas de las finanzas internacionales—[96] va a hacer pasar brutalmente la economía mundial de un sistema de crédito sobreliquido a uno subliquido. Como era de esperarse, la política monetaria estadounidense desencadenó las reacciones de los bancos, los cuales agravaron la situación de los países deudores tanto por la exigencia de primas de riesgo sustanciales (que se agregaban a las tasas de interés prohibitivas) como por la insistencia en reducir la duración de los préstamos y el racionamiento cuantitativo de países considerados como peligrosamente endeudados. En estas condiciones, México comenzó a resentir las consecuencias de sus vínculos estrechos con los Estados Unidos, que habían escogido incluso antes del ascenso de Reagan una política económica particularmente caracterizada por su indiferencia a las consecuencias internacionales, sobre todo para los países subdesarrollados. Así, no es de asombrarse que los dos factores señalados, a saber, la disminución del precio del petróleo y el aumento de las tasas de interés, hayan significado para México una reducción en la disponibilidad de divisas del orden de diez

Entre otras acciones, en el programa se comprenderían las siguientes:

- La instalación de la Comisión de Transparencia, como órgano independiente ciudadanizado encargado de la lucha contra la corrupción en todas sus facetas.

- La promoción de la adopción de un marco jurídico transparente y no discrecional para el uso de los bienes y recursos públicos.

- El establecimiento del servicio civil de carrera con el consecuente sistema de oposiciones.

- La puesta en marcha de un programa de denuncias públicas que ponga a disposición de la comunidad los distintos sistemas de comunicación, tales como teléfono, fax, internet, etc.

- La adopción de un programa de protección de testigos en el caso de denuncias por corrupción.

- La definición de controles y parámetros de medición de la gestión pública.

- La revisión de la legislación para combatir la impunidad, estableciendo la imputabilidad a los servidores públicos que participen directa o indirectamente en actos de corrupción, en el marco de un programa de cero tolerancia de actos de corrupción en el servicio público.

- La formalización de los sistemas de declaración patrimonial pública a todos los niveles de servicio público, incluido el Presidente de la República.

- La previsión de acciones de depuración de cuerpos policiacos y del sistema de administración de justicia.

- La obligatoriedad de la rendición efectiva de cuentas en los distintos niveles del servicio público.

- La accesibilidad de toda información pública a ciudadanos u organismos interesados.

- El establecimiento de un proyecto de educación en valores y ética para los servidores públicos.

- La conformación de códigos de ética en las distintas organizaciones públicas.

- El establecimiento de mecanismos para la participación de los ciudadanos en los programas y acciones de gobierno.

Sólo el establecimiento de un programa integral en que concurran la voluntad política del próximo titular del Ejecutivo, los distintos servidores públicos de todos los niveles, los partidos políticos interesados en el accionar público, los medios de comunicación y la sociedad en general, hará posible establecer la verdadera lucha contra la corrupción en el Estado mexicano. Sin la concurrencia de todos ellos, México sin duda transitaría hacia escenarios de pugnas sociales, violencia e impunidad.

petróleo y de los importantes descubrimientos petroleros en México —sobre todo en la segunda mitad del decenio de los setenta— la estrategia de desarrollo de las exportaciones manufactureras y de las exportaciones de las maquiladoras fue fuertemente suplantada en beneficio de una estrategia de desarrollo de las *exportaciones petroleras*. Estas últimas se desarrollan a una velocidad impresionante y llegan a representar en 1978 casi un tercio de las exportaciones mexicanas (véase cuadro XXXIII). Luego entonces, a partir de 1975, las exportaciones de productos manufactureros comienzan a perder importancia relativa en el total de las exportaciones (14.3% en 1981) en beneficio de las industrias extractivas (61% en 1981) (véase cuadro XXXI). Como es bien sabido, el imperativo de exportar un monto creciente de recursos petroleros —con el riesgo de convertir a la economía mexicana en una economía puramente petrolera— respondió a la necesidad de obtener divisas para aliviar el peso de la deuda externa.

Así, en México se constata una lógica de inserción internacional caracterizada por:

- una fuerte declinación de la contribución positiva de los productos agrícolas al saldo corriente de la balanza de pagos;
- una contribución positiva, que aumenta hasta 1980, de los productos manufacturados electrónicos;
- un ascenso espectacular de los ingresos en divisas por concepto de petróleo que hace que nuestro país comparta algunos de los rasgos propios de los países que se insertan de manera tradicional en la división internacional del trabajo.

Pensamos que México se encuentra frente a un cambio del modo de acumulación. La estrategia de exportación masiva de productos petroleros comienza a sustituir a aquella que se apoya preponderantemente en el mercado interno. Este cambio del monto de acumulación se volvió necesario a causa de los cambios acontecidos en la economía mundial tras el primer choque petrolero, de los importantes descubrimientos petroleros y, sobre todo, del crecimiento de la deuda exterior hasta niveles considerados como peligrosos.

Sin embargo, este cambio no ha impedido plantear nuevos problemas. Así, México continuó en 1981 viviendo bajo los efectos de un boom económico que comenzó en 1978 y cuyo motor fue sin duda la producción petrolera en fuerte aumento desde hace algunos años (21.7% en 1980 y 16.1% en 1981).[92] Ahora bien, algunos estudios empíricos sobre la economía mexicana[93] han comprobado que en periodos de crecimiento rápido, como el periodo 1978-1981, los segmentos de la demanda de productos industriales cuyo dinamismo es mayor son aquellos que tienen un más fuerte contenido de importaciones (tal es el caso de los bienes de consumo durable y sobre todo de capital). Este hecho reduce sensiblemente el efecto de "arrastramiento" industrializante del dinamismo de la demanda provocado por el

Cuadro XXXIII

EXPORTACIONES DE LA INDUSTRIA PETROLERA (1970-1978)

(Millones de pesos)

	Total			*Productos petroleros*			*Productos petroquímicos*		
Año	*Monto*	*Variación anual en %*	*Participación en el total nacional* en %*	*Monto*	*Variación anual en %*	*Participación en el total nacional* en %*	*Monto*	*Variación anual en %*	*Participación en el total nacional* en %*
1970	504.0	— 5.8	2.9	457.0	— 0.4	2.7	47.0	—38.8	0.3
1971	433.0	—14.1	2.4	385.0	—15.8	2.1	48.0	2.1	0.3
1972	324.0	—25.2	1.6	289.0	—24.9	1.4	35.0	—27.1	0.2
1973	448.0	36.7	1.7	386.0	33.6	1.5	62.0	77.1	0.2
1974	1 668.2	276.5	4.7	1 548.0	301.0	4.4	119.0	91.9	0.3
1975	5 288.0	217.0	14.8	5 234.0	238.1	14.6	54.0	54.6	0.2
1976	7 003.0	32.4	13.6	6 994.0	33.6	13.6	9.0	—83.3	—
1977	23 431.0	234.6	24.8	23 355.0	233.9	24.7	76.0	774.4	0.1
1978	41 795.8	78.4	32.4	40 259 2	72.4	31.2	1 536.6	1 921.8	1.2

* Sin tomar en consideración las exportaciones de las empresas maquiladoras.
FUENTE: *La industria petrolera en México*, SPP, cuadro I-13.