

POLÍTICAS PÚBLICAS ALTERNATIVAS III

REFORMAS ESTRUCTURALES

**ANÁLISIS DE LAS REFORMAS CONTENIDAS
EN EL PACTO POR MÉXICO**

México 2019

Partido de la Revolución Democrática

Benjamín Franklin número 84
Col. Escandón, Alcaldía Miguel Hidalgo
C.P 11800, México, Ciudad de México.
www.prd.org.mx

Instituto de Formación Política

Odontología número 76
Col. Copilco, Alcaldía Coyoacán
C.P 04360, México, Ciudad de México.
<http://institutodeformacion.prd.org.mx/>

Políticas Públicas Alternativas III. Reformas estructurales.

Dr. José Javier de la Rosa Rodríguez y
Mtro. Arcadio Sabido Méndez (coords.)

Asistente de investigación
Lic. Perla Esmeralda Pedroza Varga

Primera edición, noviembre 2019.
El tiraje consta de 3000 ejemplares impresos
por Juan Manuel Sánchez Álvarez,
Coronel Camacho #29, Col. Daniel Garza,
Alcaldía Miguel Hidalgo
C.P. 11830, México, Ciudad de México.

POLÍTICAS PÚBLICAS ALTERNATIVAS III

REFORMAS ESTRUCTURALES

Dr. José Javier de la Rosa Rodríguez Mtro. Arcadio Sabido Méndez
Coordinadores

•

Lic. Perla Esmeralda Pedroza Vargas
Asistente de investigación



Dirección Nacional Extraordinaria PRD

Adriana Díaz Contreras
Integrante

Aida Estephany Santiago Fernández
Integrante

Ángel Clemente Ávila Romero
Integrante

Fernando Belaunzarán Méndez
Integrante

Karen Quiroga Anguiano
Integrante



Instituto de Formación Política

Arcadio Sabido Méndez
Titular

Alma Arámbula Reyes
Integrante

Elpidio Tovar de la Cruz
Integrante

ÍNDICE

Agradecimientos	9
Presentación	11
Introducción	13
Ley de servicio profesional docente ¿reforma educativa o laboral? Guadalupe Olivier	17
Comentarios a la Reforma Financiera Arturo Huerta González	33
La Dependencia Tecnológica en la Reforma Energética Dr. Nicolás Domínguez Vergara	55
Privatización y políticas públicas. El caso de la Propuesta de Reforma Energética Peñanietista Ma. Guadalupe Huerta Moreno	77
Apuntes para un debate ausente. La transformación del sector industrial en América Latina: ¿reestructuración productiva o desindustrialización? Amaury Oliveros	97
Apuntes para un Modelo Democrático de Desarrollo Nacional Arcadio Sabido Méndez	121

Agradecimientos

El Instituto nacional de Investigación, Formación Política y Capacitación en Políticas Públicas y Gobierno, agradece a los investigadores e investigadoras su desinteresada labor para escribir cada uno de los capítulos que integran el presente libro.

Este tercer tomo de Políticas públicas continúa la reflexión abordada en los dos tomos de Miradas alternativas al neoliberalismo, y en los tomos anteriores de Políticas públicas. Todos los textos son análisis y reflexiones objetivas, que aportan elementos para una crítica argumentada a las políticas públicas neoliberales.

En el conjunto de los capítulos de los libros mencionados, yace la idea de que corresponde a los científicos y políticos, dirigentes sociales y ciudadanía de América Latina y del Caribe, la responsabilidad de liberarse de la creencia de que no hay ni puede haber alternativa al modelo de desarrollo neoliberal.

Pensamos que ese paso de liberación intelectual y política es indispensable para poder construir un modelo latinoamericano y caribeño de desarrollo democrático, justo y sustentable, que saque a nuestras naciones del atraso tecnológico y social, así como de la dependencia y el extractivismo. El PRD insistirá en este gran proyecto, y seguirá aportando toda su voluntad política e intelectual para construirlo.

México, Distrito Federal, diciembre de 2016.

Presentación

El Instituto Nacional de Investigación, Formación Política y Capacitación en Políticas Públicas y Gobierno del PRD, con el financiamiento público que otorga el Instituto Nacional Electoral, presenta en este libro el análisis de cinco aspectos fundamentales del Pacto por México.

Como se sabe, dicho Pacto se planteó como un acuerdo nacional multipartidario de políticas públicas que impulsaría la administración gubernamental 2012-2018. Fue una medida de gobernanza, correspondiente a una situación política en la que el partido titular del poder ejecutivo carecía de mayoría en la Cámara de Diputados Federales. En consecuencia, el partido gobernante estaba obligado a pactar con los partidos de oposición para consensuar la puesta en práctica de sus políticas públicas.

Como se sabe, la participación del PRD en dicho Pacto fue una decisión controvertida. En primer lugar, porque la presidencia del partido decidió firmar el Pacto, sin construir los consensos con los demás componentes de su Comité Ejecutivo Nacional. Y, en segundo lugar, porque las reformas planteadas en él, respondían al espíritu de las reformas neoliberales predominantes desde 1982.

La controversia que se abrió en el PRD fue resuelta por su XIV Congreso Nacional, celebrado en noviembre del 2013. La resolución de este Congreso fue aceptar la participación del PRD en el Pacto, pero ordenar la salida del partido en caso de que se aprobara la reforma energética que impulsaba la mancuerna PRI-PAN. El PRD se opuso a la privatización de Pemex y de la CFE, ya que esto estaría contraviniendo la propuesta perredista sobre la soberanía energética. Cuando los privatizadores PRI y PAN se impusieron y aprobaron la reforma energética, el PRD se retiró del Pacto por México. Pero el daño a la soberanía energética de la nación mexicana ya estaba hecho.

Los cinco aspectos del Pacto por México que aquí se analizan corresponden a temas trascendentales que exigen soluciones de largo plazo y más allá de reformas

legislativas. Sin embargo, los académicos señalan la ausencia de diagnósticos objetivos que permitan identificar la naturaleza y puntos neurálgicos de los problemas que se pretendían solucionar. Autores y autoras consideran que el diseño de las políticas públicas para atender los temas que han sido objeto del análisis del presente libro, realmente quedaron alejadas del objetivo primordial: del desarrollo justo y sustentable de la nación mexicana.

Los análisis de los cinco aspectos del Pacto por México que se tratan en esta obra, muestran la urgente necesidad de formular una nueva estrategia de desarrollo, que proyecte a México en el largo plazo, y que abra el camino para la formulación de políticas públicas con visión de estado. México debe superar el vicio recurrente de sus gobernantes de empezar de cero en cada nueva administración, lo que genera la sensación de un México viviendo el vértigo de los cambios sexenales. Esos cambios, sin colocarse en un horizonte de largo alcance, obstaculizan la definición de un proyecto de estado para el desarrollo democrático con una justa distribución de la riqueza.

Este libro, manufacturado por académicos, busca proporcionar a los lectores una interpretación crítica sobre los aspectos del Pacto por México que se analizan. Es una invitación a pensar, a reflexionar sobre temas medulares del desarrollo social y económico de la nación mexicana.

Arcadio Sabido Méndez

Director General del INIFP y CPPyG

Introducción

ASPECTOS RELEVANTES DEL PACTO POR MÉXICO

Las políticas públicas se entienden como cursos de acción para resolver problemas públicos a través de mecanismos democráticos. Se trata entonces de una serie de decisiones para diseñar e implementar programas que propicien el desarrollo de la sociedad. Evidentemente se requieren marcos normativos adecuados para decidir en función de éstos.

Así, las leyes y las políticas públicas son dos pilares fundamentales para el ejercicio de gobierno, observado de manera amplia con la participación de sus poderes.

Éstos referentes conceptuales nos permiten identificar que en el caso de nuestro país, las leyes y las políticas públicas no se han elaborado de manera democrática, es decir, con la participación efectiva de la ciudadanía en la toma de decisiones, la cual tendría que tomar en consideración la pluralidad política en los sectores gubernamentales, sociales y privados; tampoco se han generado mejores niveles de crecimientos económico, distribución del ingreso, acceso a servicios públicos y, en general, mejores niveles de bienestar. Sin embargo las decisiones de impacto público, las leyes y las políticas públicas adoptadas en los últimos 35 años, han generado menos crecimiento del Producto Interno Bruto, más desigualdad y pobreza, y por tanto, peores condiciones de vida para la sociedad.

Este tipo de leyes y políticas públicas, con sus impactos negativos sobre el bienestar de l@s mexican@s, no es producto de desafortunadas decisiones técnicas: un diagnóstico erróneo, una alternativa de solución inadecuada, una implementación fallida. Se trata más bien de decisiones políticas, donde se generan ganadores: grupos político-económicos, y perdedores: la mayoría de la sociedad mexicana.

A principios del gobierno federal del sexenio 2012-2018, se anunció el Pacto por México, acto sin precedentes, ya que se firmó con el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el cual aportó transformaciones de suma importancia, reformando sectores estratégicos para el desarrollo del país, como lo es el educativo, el financiero y el energético, éstos se concretaron en la reforma de 7 artículos constitucionales.

A partir de estos hechos surgió la necesidad de analizar las acciones del gobierno federal, mismas que se retoman en este libro. En el primer apartado se aborda el tema educativo, colocando como premisa la evaluación y la calidad; en este sentido se analizan la Ley General de Servicio Profesional y Docente y, paralelamente, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. El resultado de este análisis es la definición de lo que en el fondo implican los cambios en el área educativa, es decir, da cuenta de los puntos críticos que hacen de este tema una reforma educativa o bien, una reforma laboral.

El segundo análisis trata de la Reforma Financiera, explicando las limitaciones de la banca, dado el desbalance que existe entre crédito y producción. Esta sección muestra que el problema central es que la banca se encuentra altamente extranjerizada y otorga ilimitado crédito al consumo y relega el tema productivo; además hace hincapié en que la Reforma Financiera se realizó sin un diagnóstico previo que calculara los pormenores que se suscitarían a partir de las decisiones tomadas, y lo más importante, resulta evidente que al momento de efectuar dicha reforma había un amplio desconocimiento de la dinámica económica del País.

En la tercera parte de este libro, se discute el tema de la dependencia tecnológica en la Reforma Energética, a través del análisis de las propuestas, en las cuales, la variable constante -en casi el total de estas- es el sector petrolero. Entre las propuestas para esta reforma, se ubica la del Instituto Mexicano para la Competitividad, y la del Instituto Tecnológico Autónomo de México en coordinación con el Wilson Woodrow International Center. Asimismo, se exponen aspectos relacionados al tema de la investigación y el desarrollo tecnológico del sector petrolero emitidos a través de las propuestas del Partido de la Revolución Democrática, del Partido de Acción Nacional y del Ejecutivo Federal.

El capítulo posterior, pone sobre la mesa dos conceptos clave para entender el proceso de privatización de Petróleos Mexicanos: la exprivatización y la endo-privatización. Deja en claro que dicho proceso tuvo sus inicios en los años 80's, pero hasta ahora se concreta de manera institucional, sin embargo, aunque el discurso de Enrique Peña Nieto, que se basa en mejorar el sector, la intención base es permitir la apertura al capital privado, otorgando directamente las ganancias a las grandes corporaciones sean nacionales o extranjeras.

En el quinto apartado, se efectúa un cuestionamiento que parte desde el análisis del neoliberalismo, sobre la transformación del sector industrial en América Latina,

basado en el diagnóstico de la reestructuración productiva, discutiendo si este proceso es efectivamente de reestructuración o un proceso de desindustrialización.

Por último, se presenta una serie de comentarios sobre la inconsistencia entre lo que prometía la serie de reformas de ajuste estructural y los saldos que dejó. Prometía un crecimiento económico para el país, sin embargo, la economía se encuentra aún estancada, el enriquecimiento es para los grandes corporativos que están en México bajo la figura de monopolios, por lo cual se acentuó la desigualdad y pobreza social. La sumatoria de este capítulo permite evidenciar las consecuencias de decisiones de instaurar un modelo neoliberal de globalización sin un diagnóstico previo, sin el fortalecimiento de los sectores estratégicos de los que depende el país, sin un plan de desarrollo integral, lo cual permitió saquear al país en términos económicos y de explotación de hidrocarburos. Resultado de ello son los déficits que se tienen en educación, ciencia y tecnología, empleo, salarios, competitividad, productividad -por mencionar algunos-.

El último capítulo, expuesto como apuntes, se inscribe en la corriente de pensamiento crítico que rechaza la tesis Tacheriana de que no hay alternativa al neoliberalismo. En México, en América Latina y en el Caribe existen importantes aportaciones para superar y sustituir al neoliberalismo como modelo de desarrollo. Contrario a la sentencia de los principales promotores del modelo neoliberal, el pensamiento crítico aporta propuestas para diseñar una alternativa de desarrollo, que en los apuntes que comentamos se avanza en denominar modelo democrático de desarrollo nacional.

Con este libro, llamamos la atención sobre la imperiosa necesidad de que el pensamiento crítico, que encuentra en la academia un excelente espacio para desarrollarse, debe trascender las universidades y vincularse con los movimientos sociales y políticos. La articulación del pensamiento crítico con la voluntad de hacer y de cambiar, se puede convertir en el motor de una nueva fuerza política que con la bandera de un modelo alternativo de desarrollo, concite la participación de la mayoría ciudadana, capaz de cambiar las políticas neoliberales, y en su lugar adoptar o construir un modelo de desarrollo democrático nacional y regional.

Ley de servicio profesional docente ¿reforma educativa o laboral?

Guadalupe Olivier

Resumen

El presente trabajo discute la Reforma educativa de 2013, mediante un análisis de la Ley General de Servicio Profesional Docente y la ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; y con ello exponer el actual debate que discute si la reforma es propiamente educativa o si se trata más bien de una reforma laboral. Para su efecto, los ejes de discusión giran en torno a la evaluación y calidad, considerándolos como elementos nodales de la reforma. A partir de esto, se podrá establecer una serie de antecedentes y elementos clave para entender los aspectos críticos en el contexto de las resistencias magisteriales, a fin de abrir paso a una discusión más amplia sobre los retos que enfrenta el sistema contra los nuevos lineamientos jurídicos.

Palabras Clave

Reforma educativa, Ley de Servicio Profesional Docente, Ley del Instituto Nacional de Evaluación Educativa, Evaluación, Calidad

Abstract

This paper discusses the 2013 Educational Reform, through an analysis of the General Law of Professional Teaching Service and the law of the National Institute for the Evaluation of Education; and with it to present the current debate that discusses if the reform is properly educational or if it is rather a labor reform. For its effect, the axes of discussion revolve around evaluation and quality, considering them as nodal elements of the reform. From this, a series of antecedents and key elements can be established to understand the critical aspects in the context of teacher resistances, in order to open the way to a broader discussion about the challenges facing the system against the new legal guidelines.

Key Words

Educational Reform, Professional Teaching Service Law, The National Institute for Educational Evaluation Law, Evaluation, Quality

Introducción

Debido a su carácter controversial, es necesario exponer cuáles son los aspectos más relevantes que contempla la reforma educativa. Se trata de tres leyes centrales: la Ley General de Servicio Profesional Docente, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y las reformas y adiciones a la Ley General de Educación. En este documento abordaremos los debates inscritos en las dos primeras leyes.

Con respecto de la Ley General de Servicio Profesional Docente (LGSPD), se debate entre dos posiciones dominantes. Una de ellas sostiene que no es una reforma educativa, sino laboral y que, por tanto, no contribuirá a la mejora de las deterioradas condiciones en las que se encuentra el sistema educativo. La otra postura insiste en que se requiere una renovación de la regulación del profesorado como parte fundamental de la transformación educativa. Mientras para éstos últimos el mantra es “evaluar para lograr calidad”, para los primeros es un “no a la privatización”; pero en ambos casos, haremos notar, la gran ausencia conceptual y por lo tanto explicativa, de los términos de calidad y evaluación, los cuales representan aspectos nodales de la reforma.

En este sentido, puede considerarse que la reforma educativa tiene un contenido laboral en sus modificaciones centrales, pero que, al mismo tiempo, tiene impactos educativos profundos. Esto quiere decir que la reforma *educativa-laboral / laboral-educativa*, en el fondo son caras de una misma moneda, donde las nociones básicas a la que aluden ambos grupos en disputa, quedan por sentadas sin una explicación cabal de los términos a los que se refiere. Un ejemplo de ello es el reiterado término de *calidad*, el cual no se encuentra siquiera en los términos de referencia de la nueva ley.

Desde este escenario, podemos reflexionar que el golpe a la estructura histórica del magisterio no podría darse más que en el contexto de las iniciativas de reforma laboral que le preceden y le dan cobijo, pues sería una grave ingenuidad pensar que la actividad del magisterio se limita a la implementación y desarrollo de una nueva estructura del quehacer docente. Su labor implica una forma distinta en la que se concibe el papel del mentor, las formas de aprendizaje y la reorientación de los fines educativos. Es por ello que la reformulación de las leyes, no solamente atañen a las formas de trabajo en los centros escolares: implícitamente se reorienta el papel de la escuela en la sociedad mexicana.

En este trabajo se desarrollan estas dos ideas básicas en un juego dinámico, es decir, la forma en que dialogan la reforma *laboral* y *educativa* a razón de la constitución de un nuevo propósito que le otorga el Estado a la educación mexicana. Entiéndase por escuela, no solamente los espacios áulicos en el subsistema básico, sino, también, los procesos inherentes a la puesta en marcha de la reforma (entre el visto bueno de muchos, pero también frente a los repudios y luchas de otros tantos). Es importante hacer énfasis en que el análisis de la actual reforma educativa implica contemplar en perspectiva las resonancias posibles e irremediables en el resto de los subsistemas, de manera que lo que ahora ocurre en el nivel básico, puede dar cierta orientación de los caminos que puede tomar el rumbo de la política educativa en el sistema nacional, aunque no esté escrito en la actual ley. ¿Cómo analizar este proceso?, La propuesta es entender que la implementación y puesta en marcha de la reforma educativa no puede estudiarse unívocamente y que por lo tanto es necesario plantear una noción de política educativa más allá de los marcos que la restringen como política pública. Esto no significa desechar la perspectiva desde la ciencia política. Todo lo contrario, el planteamiento es establecer la articulación hacia horizontes de proximidad desde un enfoque multidimensional que permita comprender las diversas aristas de la arena donde se juega hoy día la reforma.

Para ello, presentamos una suerte de elementos que muestran los antecedentes de la reforma y los aspectos que, dentro de la LGSPD, se observan más problemáticos o complejos. En un segundo momento se establece una reflexión global de las implicaciones de la evaluación docente, ya que es el elemento nodal de la ley y de la reforma en sí misma, buscando, al mismo tiempo, establecer algunas reflexiones en torno al Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE). Finalmente, se busca dar un panorama tal, que permita al lector ampliar y contribuir en la discusión sobre la importancia del tema.

• **Antecedentes y elementos claves para entender la reforma**

Los términos de la actual Ley General de Servicio Profesional Docente se vienen perfilando desde años atrás. Puede decirse que su antecedente inmediato es la firma de la Alianza por la Calidad de la Educación (ACE) en 2008, y que dentro de los compromisos que se establecieron junto con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), se encuentra lo relativo al concurso de oposición para la obtención plazas, entre otros aspectos no menos relevantes. Y aunque este proceso no se llevó a cabo en su totalidad en todas las entidades federativas, debido, también, a las movilizaciones de resistencia, se marcaron

precedentes que indican que la intención de la transformación educativa viene orientándose sobre la misma línea que se ha confirmado en el gobierno actual. Es pues, la concreción de una intencionalidad política que se inició desde los gobiernos de la alternancia.

Del 2008 hacia septiembre de 2013 que se expide la Ley, han existido procesos escalonados que intentan promover los cambios. El golpe a la lideresa magisterial en el mes de enero del mismo año no es, como llegó a pensarse, el inicio inminente de la reforma. En realidad, la preparación de las condiciones para la propuesta de la reforma educativa se dieron desde antes, a través de una serie de acontecimientos estructurados para la legitimación de tales fines, que van desde la utilización mediática y la penetración de organismos civiles (como Mexicanos Primero), en la construcción de contextos imaginarios de un contenido poderoso, tales como el paquete discursivo, cuyo propósito fue orientar la opinión pública hasta la firma del Pacto por México en diciembre de 2012 y sus consecuencias subsecuentes en el tema educativo. En estos hechos se dio lugar a los tres componentes básicos de la reforma: 1) romper con las formas vigentes para el otorgamiento de plazas docentes; 2) centrar el criterio de ingreso, promoción y permanencia laboral basado en el mérito; 3) establecer como estrategia el sistema de evaluación.

Bajo estos tres aspectos, la reforma educativa se convierte en la forma con la cual el Estado reformula su papel frente a los docentes y el sistema educativo en su conjunto. Aparentemente esto hablaría de la preponderancia del Estado como garante del fortalecimiento, tanto infraestructural como propiamente pedagógico. No obstante, la estrategia basada en la evaluación como el elemento de peso, más bien nos revela una perspectiva profundamente coercitiva en tanto que la utilización de dicho mecanismo tiene acciones punitivas. Es importante subrayar que la evaluación docente no es en sí misma la panacea que sacará del obscurantismo el deteriorado nivel de educación básica si ésta no se acompaña de cambios profundos que van más allá de la responsabilidad y posibilidades del docente.

El deterioro escolar implica, en todo caso, además del abandono físico de los establecimientos en la que se encuentran todas las escuelas-incluyendo las que se encuentran en zonas más favorecidas-, la distribución desigual de recursos materiales y humanos, los contextos socio-económicos adversos en los que se desenvuelven las tareas cotidianas aun en zonas urbanas, el abandono permanente de los pequeños locales (que no escuelas) en las que se educan a los niños y jóvenes en las zonas rurales, los contextos de violencia; además de la falta de revisión profunda de los contenidos escolares frente a las realidades educativas.

Y aunque se establece en la Ley actual que la evaluación se acompañará de recursos públicos que impulsen la formación y actualización permanente del docente y directivos (Art. 8), este planteamiento no es lo suficientemente explícito, y queda como un grave cabo suelto. Es muy importante subrayar que el tema de la formación permanente ha sido uno de los puntos más endebles, desde la implementación de la llamada Carrera Magisterial (Santibáñez, *et al*, 2007). El tema de la formación permanente del docente vinculado a estímulos salariales y movilidad es bastante anterior a la reforma del 2013, la continuidad en este punto es que hasta la fecha la formación y actualización ha quedado como una responsabilidad individual, donde el aparato estatal encarnado, en este caso bajo la figura de la Secretaría de Educación Pública, no apareció como un actor que fomentara el mejoramiento de las capacidades docentes con programas, talleres o cualquier otro sistema de esta naturaleza que apoyara al profesorado, dejando en las manos de la inversión personal del profesorado su formación y actualización.

Otro de los puntos más críticos de la reforma, que tampoco ha quedado claro, es el relativo a los recursos financieros. Este aspecto tiene necesariamente una articulación con la reforma hacendaria, pues a pesar de la descentralización educativa, con las actuales leyes, se tenderá al retorno de la centralización del gasto en el gobierno federal de la educación básica, pero con una forma de administración distinta: que implique relaciones estrechas con el gobierno y organizaciones sociales. El problema latente en esa dualidad es que no están planteados, de manera suficiente, los términos de su aplicación práctica para la utilización de los recursos.

Pero la indefinición o falta de claridad no solo se encuentra en el tema financiero, sino en otros temas de suma trascendencia: la calidad y la evaluación educativa. Aparentemente, en las leyes secundarias de la educación, aprobadas por ambas cámaras, se dibuja lo que posiblemente pueda ser una definición precisa de ambos aspectos. Estos son dos elementos medulares que es necesario plantear con claridad y que, hasta el día de hoy, siguen en el terreno del debate. El problema no es sencillo porque, aunque puedan acuñarse definiciones más o menos caras frente a los propósitos de la política educativa, en el terreno práctico, el sistema educativo es sumamente poroso, en tanto heterogéneo por la diversidad de escuelas, regiones, distribución económica y formación educativa.

De manera que se vislumbra en el futuro un problema difícil de desentrañar. Al respecto, Eduardo Andere (2013), puntualiza que existen dos documentos aprobados por las Cámaras, donde definen *calidad* de manera distinta. En el fondo,

esto nos habla de que la propia definición de *calidad* tiene múltiples referentes y aplicaciones que dependen de factores que la normatividad ha sido incapaz de conjuntar en su totalidad. Y el problema es que no se ha comprendido la complejidad del término, no obstante que su uso ha sido vigorosamente tratado en todos los terrenos posibles, pues alude a contextos de naturaleza particular que difícilmente son generalizables.

El lenguaje de la Reforma Constitucional es extremadamente amplio en la definición de calidad; todo es calidad; y ambiguo en el tema de la evaluación: formativa y punitiva. Las iniciativas de leyes secundarias en comento y aprobadas por las Cámaras no resuelven ni la una ni la otra. Las leyes siguen siendo dicotómicas (Andere, 2013: 1).

En este sentido, el tema de la valoración de la calidad implica que la aplicación de indicadores para su medición deben ajustarse a estándares en sentido estricto. Ante las preguntas de quién, cómo, con qué criterios, entre otras, se definirán estos estándares, emerge el INEE como una entidad omnipresente en todos estos procesos. Si analizamos con detenimiento sus atribuciones, podemos constatar que junto con la Secretaría de Educación Pública (SEP), se convierte en un gran “control de mando”.

El 22 de noviembre de 2013, en la ciudad de Guanajuato, en el Congreso del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE), Margarita Zorrilla afirmó que: “Con la nueva autonomía brindada, el INEE será la máxima autoridad en materia de evaluación educativa en México...tendrán el poder de decidir qué métodos, procesos y técnicas son correctas y eficaces para cumplir los objetivos y cuáles deberán ser eliminados o modificados...”. Esto significa que el INEE se encargará de definir los procesos de evaluación así como los programas anuales y de mediano plazo en los que se llevarán a cabo las evaluaciones, expedirá los lineamientos de evaluación que tendrán que realizar las autoridades educativas y los organismos descentralizados que llevarán a cabo los procesos de evaluación del ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia.

Y en tal sentido también autorizarán los parámetros e indicadores que se lleven a efecto para la evaluación obligatoria, además de asesorar a las autoridades educativas para mantener actualizados los indicadores de desempeño para docentes, directivos y supervisores. Es por ello que será la instancia que valide dichos parámetros en función de los perfiles que establezcan las autoridades para ocupar los puestos académicos señalados, por lo tanto, será la institución que apruebe los

métodos e instrumentos para llevar a cabo la evaluación. Ahora bien, las dudas que esto genera son: ¿quién evaluará a la instancia evaluadora?, y en el caso de que esto se llegara a establecer, ¿bajo qué criterios puede evaluarse a los sabios de la evaluación?, ¿quién dictará dichos criterios y bajo qué perspectivas?

En este contexto la evaluación al magisterio tiene una gran sombra que le acompañará permanentemente llamada inestabilidad laboral y este es un aspecto que puede salir contraproducente. Para Gómez Hermosillo (2013), el problema de la reforma es la manera en que el gobierno federal orientó las estrategias del cambio educativo, perdiendo con ello una oportunidad de mejorar la educación básica. Coincido con este autor cuando afirma que el foco del servicio profesional se ubica en la gestión de plazas, más que en el contenido del quehacer docente, e incluso por ello queda débil el terreno del estímulo y reconocimiento al mentor, esta es una de las razones por las que la reforma educativa queda permeada por el tema laboral.

Las aristas por donde puede analizarse a la reforma y en particular lo relativo a la LGSPD, son múltiples y deben tomarse en cuenta que, en primer lugar, hay un reconocimiento generalizado de la necesaria transformación del sistema educativo. En segundo lugar, también se reconoce que la formación inicial y permanente del docente es un aspecto que está en el centro de las demandas de los propios profesores y, en tal sentido, no tendría por qué existir una arena de disputa con el gobierno en este tema. En tercer lugar, la evaluación es y ha sido siempre un proceso al que los docentes se han sometido desde la década de los noventa con la implementación de programas para este efecto, como se verá más adelante. El punto es, desde luego, el terreno del cómo se evaluará, con qué criterios y para qué. Es aquí donde el otorgamiento de plazas docentes y la permanencia en el trabajo cobra un eco especialmente delicado para el magisterio. La definición de estrategias que intervienen en la labor docente debe visualizarse desde los espacios micro-sociales de la escuela, hasta los factores estructurales que impiden adecuadas condiciones de aprendizaje. Adicionalmente el tema pedagógico cobra relevancia, sin embargo, la reforma educativa se ha concentrado en la administración burocrática de los espacios laborales, a pesar de que a corto plazo tendrá consecuencias educativas importantes si no se atiende debidamente. En este caso, el papel de la evaluación frente a la promoción del trabajo docente reduce dramáticamente el problema educativo en el que ha estado inmerso nuestro sistema desde hace décadas.

• **La evaluación y sus implicaciones en la reforma educativa**

La evaluación nace como un acto de gobierno, regida por las prioridades de funcionarios y a través del tamiz de un pequeño grupo de asesores y evaluadores.
Hugo Aboites

El aspecto central de la reforma es sin duda el tema de la evaluación. Ésta poco a poco ha cobrado un lugar protagónico en el ámbito educativo desde hace 30 años aproximadamente. No obstante, tanto los términos de la calidad, como de la evaluación, como hemos repetido a lo largo de este trabajo, tienen algunos cabos sueltos que necesariamente, las instancias correspondientes, deben atender si no queremos presenciar más de lo mismo. Un aspecto clave en ello es la ambigüedad sobre el desahogo de recursos y el exiguo apoyo financiero a la formación docente ante las exigencias de las evaluaciones. Al respecto, es interesante dar una mirada al trabajo de Murillo y colaboradores (2006), quienes a través de un amplio estudio sobre sistemas de evaluación en el mundo, auspiciado por la UNESCO, plantearon que la necesidad de construir sistemas de carrera docente era el tema urgente de muchos países de Europa y América Latina, dados los retos que impone a la educación un mundo tan cambiante.

En el diagnóstico de tal estudio reconocen que diferentes países apuestan por ofrecer desarrollo profesional docente, para mejorar el desempeño y crear condiciones de trabajo que mejoren las prácticas pedagógicas. El gran obstáculo es que los modelos que han tendido a desarrollarse, redundan en procedimientos administrativos que solamente funcionan como mecanismos de control y sanción. En el caso mexicano esta situación es de esperarse porque los mismos términos en los que está planteada la LGSPD, condicionan la estabilidad laboral a un conjunto de evaluaciones por mérito.

Bajo la lógica y consecuencias que se observan en otros contextos de la región latinoamericana y europea, la perspectiva con la que se diseña política de carrera docente, se suma al conjunto de programas que, hasta el momento, no han logrado aportar resultados positivos que impacten profundamente a los procesos de enseñanza, más bien se han convertido en grandes aparatos de persecución (Murillo, 2006).

Es necesario hacer una reflexión menos somera para vislumbrar el futuro que puede deparar a las leyes recién aprobadas. La iniciativa de evaluación como perspectiva para la transformación del sistema, data desde principios de la década de los noventa y en particular para la educación básica en 1992, cuando se plantea la denominada Carrera Magisterial, lo cual implicó que la evaluación se diera a cambio de recompensas económicas a los docentes. Y aunque la perspectiva evaluativa vinculada al incentivo económico tiene sus antecedentes en la creación del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), desde mediados de la década de los ochenta, ésta estuvo dirigida al ámbito académico de las instituciones de educación superior pública. La iniciativa para los maestros del sistema básico fue más amplia, pues pretendía abarcar mayor número de personal docente ante la inminente caída salarial de ese entonces (Aboites, 2012).

En el Programa para la modernización de la educación, quedó asentada esta situación bajo la tesis de que, a partir de la implementación de un sistema de incentivos, existiría mayor participación y cambio sustancial en la calidad de la educación. Como podemos constatar, los pilares discursivos siguen siendo muy similares a los que hoy justifican la reforma; el enfoque entre el gobierno de aquel momento encabezado por Carlos Salinas de Gortari, es muy similar a lo que vivimos hoy en día. Sin embargo, ayer como hoy, la implementación de estas acciones del gobierno a razón de la educación ha enfrentado dificultades. En los noventa, este mecanismo, si bien fue un proceso de recuperación del salario, básicamente tuvo una función política en tanto se generaron aparatos de supervisión y control del trabajo ante un colectivo magisterial cada vez más organizado y en resistencia (Olivier, 2013).

Este precisamente fue el punto de partida de la evaluación en el sistema de educación básica: estímulos económicos como mecanismo de mediación. Esto implicó, como bien lo afirma Aboites, un cambio sustancial en la educación y en el papel que los educadores habrían de jugar. Junto con ello se incorporaron otros elementos que implicaron una suerte de empresarialización -en el lenguaje de la política educativa-, con el que se comenzó a tratar las funciones de la escuela y los maestros, como la calidad, la eficiencia, la eficacia, la competencia, entre otros del mismo signo.

Estos términos antes tratados, solamente en el espacio de la esfera del aparato productivo, se incorporaron rápidamente en lo que podríamos llamar la perspectiva tecnocrática de la política educativa. Y junto con ello el tema del control de

recursos financieros y humanos se hizo imprescindible. Este proceso solo podría darse a partir de la avanzada constitución de una élite evaluadora que cada vez se hizo más presente en las altas esferas de la toma de decisiones.

La aplicación de la iniciativa de Carrera Magisterial, fue la reunión de los procesos de evaluación y control, a través de los estímulos económicos; y así como hoy día, la lucha en resistencia fue uno de los mayores obstáculos para su implementación. A pesar de ello, se establecieron estrategias gubernamentales que permitieron generar un escenario propicio para llevarlo a cabo. Una de ellas fue la destitución del líder sindical del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y la remoción del titular de la SEP. Es interesante analizar cómo, tanto en aquel proceso de los noventa, como en la reforma actual, Elba Esther Gordillo Morales (EEGM) estuvo presente desde su esfera sindical. Puede decirse, simbólicamente hablando, que la lideresa fue el inicio y la culminación de dos momentos clave para la educación en México.

En 1991 EEGM, sustituye a Carlos Jonjitud Barrios, por decisión expresa del presidente Carlos Salinas de Gortari, y en 2013 es retirada súbitamente del cargo por el también presidente priísta Enrique Peña Nieto. En la primera fase, el papel de Gordillo fue ser un bastión para contener la crisis del SNTE y la lucha de la disidencia cada vez más significativa, encarnada en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), de manera que fue ella un punto de control para dar marcha a la iniciativa de Carrera Magisterial. En la actualidad, su papel fue menos decoroso, prácticamente se le retiró del camino como a Jonjitud en su momento.

A partir de los noventa y hasta el día de hoy, observamos un proceso creciente del tema de la evaluación y los evaluadores como elemento estratégico. Significa que con el nuevo estatuto otorgado al Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) se da muestra de la coronación de una larga y sostenida etapa de trabajo dirigido hacia la consolidación del sistema de evaluación en nuestro país.

Con la creación de la Carrera Magisterial y su esencia vinculada a los estímulos, se sometió a los maestros a una escalada pronunciada por alcanzar un modelo de calidad bastante indefinido lo cual ha traído graves consecuencias: “la evaluación es la imposición de una cultura que acompaña y alimenta las iniciativas concretas y constituye su núcleo, una cultura política que implica una cierta manera de ejercer el poder.” (Aboites, 2012: 91).

Y siguiendo a este autor, coincidimos en que uno de los factores graves, de aquellos y de estos tiempos, es la manera en la que se ha dejado al margen a los docentes

de la discusión y decisiones en temas que son de su absoluto interés. Al no ser un proyecto construido, sino impuesto, en principio existe una disociación entre las necesidades prácticas y cotidianas del sector, como del proceso educativo mismo. En la educación básica, las decisiones verticales sobre la implementación de procesos de evaluación, reveló una vez más el papel del sindicato en acuerdos a modo con las autoridades, lo cual marcó una vez más la subordinación de grandes sectores del magisterio a las decisiones gubernamentales, dejando a la disidencia en una lucha más difícil. El tiempo ha mostrado como la evaluación a los docentes *per se* no ha contribuido a la mejora educativa, la caída estrepitosa del ranking del rendimiento en lectura y matemáticas así lo confirman periodo tras periodo cuando se muestran públicamente los resultados de las evaluaciones que realizan agencias internacionales y nacionales (INEE, 2012).

Los años que siguieron a la implementación del programa de Carrera Magisterial, han sido de fortalecimiento al criterio de evaluación como mecanismo articulador de los cambios educativos. Podemos contar al menos dos muy importantes que se pusieron en marcha con los gobiernos de la alternancia, uno fue el Programa de Escuelas de Calidad y el segundo, la creación del INEE. Me referiré únicamente al segundo.

El Instituto se crea bajo la justificación de la necesaria transparencia para informar sobre los resultados educativos, donde la población tuviera acceso a ellos y donde esta información se diera de manera independiente, sin la intervención de las instancias gubernamentales, dándose con ello una visión crítica del sistema educativo. En 2002, surge el INEE, y aunque hay una aparente enunciación de su autonomía en el decreto de creación, en términos reales distó mucho de serlo. Su creación fue por decreto y sus integrantes, incluyendo a la Junta Directiva y a su Dirección General, tendrían que ser nombrados por el presidente de la República: "...[son]...meros órganos de administración", pero en la realidad son espacios de encuentro entre grupos de poder importantes en la educación..." (Aboites, 2012). Y aunque su creación trata de ser congruente con los planteamientos de mejora de la calidad educativa, su pecado original fue la ausencia de autonomía.

Desde el día en que se anunció su decreto de creación hasta hoy en día, encontramos severas críticas sobre el propósito de su origen, es por ello que uno de los principales puntos que se encuentran en la actual reforma, es la relativa a su autonomía. Sin embargo, hay mucho escepticismo al respecto y esto es por la propia estructuración con la que nace. Todos estos años las políticas de evaluación ejecutadas por el INEE estaban subordinadas a los acuerdos con la SEP, y aunque en la actualidad se habla incesantemente de autonomía, no hay razones para

pensar que actuarán en completa independencia. Como ejemplo vemos que en el capítulo II De la Distribución de Competencias de la LGSPD, dentro del artículo 7, señala que el Instituto definirá los programas conforme a los cuales se llevarán a cabo los procesos de evaluación, junto con las Autoridades Educativas, es decir, la SEP, tanto a nivel federal como a la que corresponde a las entidades federativas y municipios (LGSPD, 2013).

Sin embargo, era necesario reafirmar la conceptualización autonómica en la ley de la misma manera que el tema de la legalización del INEE, porque aunque se decretó como instancia evaluadora, legalmente no tenía tal atribución, ya que en el artículo 29 de la Ley General de Educación, se señalaba que es la SEP quien tiene dicha función; pero el decreto de creación del Instituto señala que ofrecerá a las Autoridades Educativas (SEP) herramientas para hacer la evaluación. Esto implicaba que el papel del INEE sería generar instrumentos, asesorías y procesar datos.

Todo esto llevó a grandes contradicciones que le obligaron a delimitar con mayor precisión sus funciones, replegándose a las decisiones y funciones de apoyo de la Dirección General de Evaluación de la SEP y de instancias internacionales como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), de manera que fue en esos términos como se evidenció su papel político. Por un lado, surge como una forma de mostrar el interés del gobierno en turno por responder al deterioro de la educación básica donde, es necesario decir que, también estaban los ojos de organismos internacionales que colocaban a México en índices deplorables. Pero por otra parte, hay analistas educativos que sostiene que con el INEE se abrió la posibilidad de mantener un espacio de articulación del gobierno con los pactos establecidos con los empresarios, para penetrar en la evaluación de la educación básica. Si bien ya se había dado antes en el sistema superior con el CENEVAL, por ejemplo, era la oportunidad de generar algo similar en la educación básica debido a que el propio mandato constitucional limitaba la incidencia de este sector en la educación obligatoria (Aboites, 2012).

El panorama futuro de la evaluación está en pleno proceso de construcción, pues la centralidad y aparente autonomía del INEE, está en tela de juicio para muchos, y en principio, una institución de esta magnitud requiere de amplia legitimidad. Esto sugiere que no es solamente a la sociedad, en términos generales, a quienes en un momento dado se le puede convencer por diversos medios, sino al propio maestro. La Ley en sí misma no contiene legitimidad, pues ésta se construye a partir de la certidumbre que las propias instancias de gobierno generen en los actores, esto es lo más importante porque de otra manera quedaría la percepción

de una evaluación injusta. Alejandra Shulmeyer (2002), considera que en América Latina y el Caribe hay una debilidad en los gobiernos por entender la realidad social de la profesión docente. Esto acarrea graves consecuencias en el momento de la implementación de cualquier política de evaluación.

Aunque la misma autora reconoce que en la región la mayoría de los procesos de reforma educativa se han desarrollado en contextos de resistencia sindical y de algunos sectores de la sociedad civil, también es importante tomar en cuenta que hay una parte que promueve renovaciones pedagógicas con aportaciones documentales, foros de discusión entre pares y especialistas que han sido espacios de concertación política, sin que esto haya significado la renuncia a sus derechos laborales. Este es, sin duda un tema capital, pues el diálogo permanente entre el magisterio y después con las autoridades permitiría reconocer que la evaluación no solo deberá tomar en cuenta la actuación del individuo en aspectos acotados, sino que también es importante estimar su potencial de desarrollo a partir del rescate de sus propias experiencias y creatividad en su labor educativa cotidiana. El reto en México es encontrar los instrumentos que concilien la gran diversidad, no solo cultural y económica de las regiones, sino las brechas educativas históricas que no pueden resarcirse por decreto.

Consideraciones finales

El tema de la reforma educativo no es, como suele pensarse, un tema de coyuntura. Los elementos que derivaron en la actual reforma vienen asentándose al menos desde dos sexenios atrás. En este sentido véanse los intentos de transformación que se plasmaron en políticas muy concretas, desde la formulación misma de Carrera Magisterial, hasta la firma de la ACE y un conjunto de pequeños pasos que derivaron en la actual legislación.

Otro de los asuntos relevantes sobre la reforma, es el riesgo que se corre al no establecer un diálogo abierto con el profesorado disidente, que más allá de las fricciones frontales por todos conocidas, se queden en prácticas educativas que no fomenten mejoras de largo plazo. De cualquier manera se cambiarán los términos de las contrataciones y la promoción de los docentes, pero ¿esto implica un cambio pedagógico verdadero? ¿en qué términos se hará una nueva lectura de los contenidos de los programas y planes de estudio? Lo que podemos ver en términos del impacto en la enseñanza, como lo he puesto en la mesa de discusión al principio de este documento, es una reinterpretación de las funciones docentes, y claro que la perspectiva del cómo se enseña cambiará, pero la pregunta esencial es si esto

traerá consigo cambios sustanciales en el mejoramiento de los aprendizajes. Al mismo tiempo, el impacto de los costos financieros es un tema sumamente ríspido entre el gobierno federal y las entidades; y habrá que ver con el tiempo cómo irá resolviéndose.

Éste es uno de los problemas más fuertes en la implementación de las políticas educativas que hemos tenido históricamente, es decir, saber cómo resolver las cosas sobre la marcha. Como podemos ver, la cuestión fundamental de poner el dedo acusador en los docentes, una vez puesta en marcha la reforma, va a desdeñar muy probablemente, el peso tan grande que se les ha dado como responsables directos del fracaso escolar. Se irán revelando las inconsistencias sobre la misma planeación de la reforma.

La revisión a fondo de los contenidos escolares frente a la nueva función que el gobierno en turno le ha otorgado al SNTE, así como la formación del profesorado en las normales; la disparidad de condiciones materiales entre las escuelas, los rezagos educativos polarizados, y las brechas socio-educativas, son tan solo algunos elementos que van a destacarse en el momento de la implementación de la reforma, que dicho sea de paso, tendría que someterse a evaluación si es que todo debe entrar en esa misma lógica. Lo que podría anticiparse a manera de hipótesis es que pronto se hará evidente que el problema educativo va más allá del tema de las movilizaciones de la CNTE, a quienes han tratado de responsabilizar por frenar la mejora en el sistema educativo.

Una reforma educativa construida al margen de sus actores principales es una reforma marcada por el autoritarismo, por lo tanto está destinada al rechazo. Y aunque a través de estrategias políticas y coercitivas finalmente se imponga, no puede borrarse la huella histórica que ha marcado las condiciones de desigualdad de la educación en el país, es decir, la situación que las evaluaciones no podrán resarcir mientras el foco se ubique únicamente en uno de los lados del proceso educativo, el maestro. Si no se llega a comprender que lo educativo responde a procesos más complejos y multidimensionales donde, entre muchas situaciones más, los sujetos principales en su quehacer diario no pueden ser partícipes para opinar sobre el cambio, corremos el riesgo de seguir por mucho tiempo en la situación educativa marginal que ahora se pretende abatir con la reforma.

Es necesario tomar en cuenta, para comprender los procesos de resistencia, que la reforma no puede ni debe fundamentarse en el desprestigio de la educación pública, y este fue el elemento mediático por excelencia. Si la reforma pretende asumir credibilidad, debe comenzar con quienes serán los protagonistas del proceso, por

lo tanto, debe fundamentarse en su reconocimiento y no en su desprestigio. Desafortunadamente lo que envolvió a la reforma se basó al menos, en cinco aspectos que abren más la brecha con los docentes: 1) el desprestigio al maestro y la educación pública, 2) la derogación de sus derechos laborales, 3) la evaluación que al ser punitiva da un tratamiento indigno al maestro al quedar como un infractor; 4) legaliza la subcontratación y 5) se vislumbra la precarización del empleo y las propias condiciones escolares.

A partir de este contexto se ha mostrado un gran deterioro de las relaciones entre el gobierno federal y los docentes. Es importante hacer un alto en las formas en las que se implementan iniciativas de ley, pues éstas no pueden quedar aisladas de sus protagonistas. Hoy más que nunca se hace necesario reconstruir el tejido social a partir de escuchar las diferentes voces que luchan desde abajo por la mejora educativa.

BIBLIOGRAFÍA

Aboites, H. (2012). *La medida de una nación. Los primeros años de la evaluación en México. Historia de poder y resistencia (1982-2012)*. México, CLACSO/UAM/Itaca.

Andere, E. (2013). “Las leyes secundarias y el debate de la educación en México: Parte II” en *Educación Futura*. Documento en línea disponible en <http://www.educacionfutura.org/las-leyes-secundarias-y-el-debate-de-la-educacion-en-mexico-parte-ii/>, 28 de agosto de 2013.

Diario Oficial de la Federación, (2013), *Decreto por el que se expide la Ley General del servicio Profesional Docente*. Documento en línea disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013, 20 de septiembre de 2013.

El cotidiano, Revista de la realidad mexicana actual, “Calidad educativa y resistencia magisterial”, No. 154, Universidad Autónoma Metropolitana, México, Marzo-Abril 2009, Año 24.

Gómez Hermosillo, R. (2013). “¿Por qué no celebramos el “avance” en la Ley de Servicio Profesional Docente?”. Documento en línea disponible en <http://www.m-x.com.mx/2013-09-04/por-que-no-celebramos-el-avance-en-la-ley-general-del-servicio-profesional-docente-por-rogelio-gomez-hermosillo/>, 4 de septiembre de 2013.

Instituto Nacional de Evaluación Educativa (2012). *Panorama Educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional*, México, INEE.

Loyo Brambila, A. (1997). “La educación como arena política”, en Aurora Loyo (coord) *Los actores sociales y la educación*, México: Plaza y Valdés Editores.

Muñoz Cantero, J.M., Ríos de Deus, M.P y Abalde, E, (2002). Evaluación Docente vs. Evaluación de la Calidad. *Revista Electrónica de Investigación y Evaluación Educativa (RELIEVE)*, v. 8, n. 2, 103-134. Documento en línea consultado en http://www.uv.es/RELIEVE/v8n2/RELIEVEv8n2_4.htm, 25 de noviembre de 2013

Murillo Torrecilla J. (et, al) (2006). *Evaluación del desempeño docente y carrera profesional docente. Un estudio comparado entre 50 países de América y Europa*, Santiago de Chile, Chile: UNESCO/OREALC.

Olivier, G. (2013). “La mobilisation hétéronome des enseignants mexicains », documento-presentado en 12^o Congrès Association Française de Science Politique. Inégalités et Démocratie, 9-11 juillet, Sciences Po, Paris, France.

Román M. y Javier Murillo (2010). “La evaluación del desempeño docente: objeto y disputa de oportunidades en el campo educativo” en *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, (2003-2013). Documento en línea disponible en <http://rinace.net/riee/numeros/vol1-num2/editorial.html>, 28 de noviembre de 2013.

Santibáñez, L. (2008), “Reforma Educativa: el papel del SNTE”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Abril-Junio 2008, Vol. 13, No. 37, pp. 419-443.

Santibáñez, L.; Martínez, J. F.; McEwan, P.; Datar, A.; Setodji, C. y Basurto, R. (2007). *Haciendo camino: análisis del programa carrera magisterial en México*, Santa Mónica, CA: RAND.

Shulmeyer, A. (2002). “Estado actual de la evaluación docente en 13 países de América Latina”. Trabajo presentado en la *Conferencia Regional El desempeño de los maestros en América Latina y El Caribe: Nuevas Prioridades*, Brasilia, Brasil, 10-12 junio.

Comentarios a la Reforma Financiera

Arturo Huerta González

Objetivos

La Reforma Financiera aprobada por el Congreso a fines de 2013 se propone incrementar el crédito y bajar su costo, para lo cual plantea cambios en el marco legal del sistema bancario-financiero, así como fortalecer a la banca de desarrollo. Se señala que al permitir a las empresas y familias el acceso al crédito, se alcanzará un crecimiento y patrimonio perdurable.

Se nos dice que la Reforma Financiera es de carácter integral, ya que busca el desarrollo sano y sólido del sector financiero en beneficio de los mexicanos; pretende lograr el fomento del crédito a través de la competencia, convirtiéndolo en un motor para el desarrollo productivo incluyente.

Reiteramos que “el crédito es un insumo fundamental para acelerar el crecimiento de cualquier economía”, por lo que se otorgarán garantías a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para que “imponga medidas a fin de canalizar mayores recursos al financiamiento”, haciendo énfasis en que se debe aumentar la oferta de créditos y reducir el costo a las Pymes. En ese sentido, se coloca a la banca y al crédito como palancas del crecimiento, siendo la competencia entre bancos la encargada de que ello se logre.

Diagnóstico

Se parte del diagnóstico de que nuestro país tiene una banca sólida, fuerte, con altos índices de capitalización, pero que presta poco, y a la vez nos dicen que la solidez de la banca representa una palanca para el crecimiento, pero si esto fuese así, dicho crecimiento ya habría acontecido.

Sucede, más bien, que la Reforma carece de un diagnóstico del comportamiento de la banca y del sector financiero, es decir, de cómo estos sectores tienen altas ganancias y manejan tantos recursos, que no se canalizan al sector productivo. Dicho de otro modo, no se tiene un diagnóstico que explique por qué el sector financiero ha venido creciendo tanto en las últimas décadas, y ello no ha ido acompañado de igual crecimiento de los sectores productivos y de la economía.

La Reforma señala que las fortalezas de la banca son fortalezas de México. Sin embargo su problema es ser una banca altamente extranjerizada, por lo que su fortaleza no implica que el país lo sea. Insistimos en que la fortaleza de la banca ha sido a costa de descapitalizar al sector productivo, y al gobierno, por las transferencias de recursos que realiza a favor de dicho sector.

El objetivo es que la banca debe sustentarse por el impulso al crecimiento y por garantizar el reembolso de los créditos que otorga, y la banca que opera en nuestro país, como ellos reconocen, otorga poco crédito, y el que otorgan es sobre todo al consumo, no a la esfera productiva, por lo que no es funcional a la dinámica económica del país, y sus ganancias son resultado sobre todo de sus acciones especulativas, de las altas comisiones que cobran, y de las altas tasas de interés que cobran a los créditos al consumo. De hecho, la Reforma carece de un diagnóstico preciso de cómo la banca ha venido funcionando, y de cómo es posible que tenga altas ganancias, y mayores a las que obtiene en sus países de origen, y que no otorgue créditos para impulsar el crecimiento. ¿Cómo es posible que se presente una Reforma Financiera, sin un riguroso diagnóstico del sector a reformar? Ello refleja las limitaciones mismas de las propuestas presentes en dicha Reforma. ¿Cómo va a promover el crédito al sector productivo, sin analizar previamente del porque la banca no le presta a dicho sector? ¿Cómo van a reducir el costo del crédito, sin antes analizar quién y cómo se determina la tasa de interés?

Cuatro Ejes

La Reforma contempla cuatro ejes, el primero de los cuales da un mandato al banco de desarrollo para que propicie el crecimiento del sector financiero. Tal planteamiento viene a consolidar la actuación y desempeño que dicho banco ha venido teniendo, pues otorga más financiamiento a la banca, que al sector productivo. Se nos dice que la banca de desarrollo debe impulsar al sistema financiero para que éste beneficie a las familias, y el problema es que por más impulso al sector financiero, no se han canalizado mayores créditos a favor del sector productivo, ni del empleo, ni en beneficio de las familias.

La Reforma contempla que la banca de desarrollo debe maximizar los beneficios de los créditos que realice, fomentando el crédito privado. Se ha de dejar de lado la forma de actuar de un banco de desarrollo, al no maximizar ganancias de los créditos que otorga, sino que debe otorgar créditos buscando potenciar la capacidad productiva, como la generación de empleo, el desarrollo regional, objetivos que no están contemplados, y si lo están, no está determinado la forma en que

serán atendidos tales sectores, ni la estructura crediticia que predominará en dicha banca, ni el costo, ni el plazo de los créditos.

El segundo eje, es fomentar la competencia en el sistema financiero para abaratar las tasas. Esto significa que, a través de la competitividad del sector, se propiciará mayor oferta crediticia y reducción de la tasa de interés. El mismo argumento de favorecer la competencia estuvo presente cuando México firmó los Tratados de Libre Comercio. Se dijo que la apertura de los mercados propiciaría la competencia frente a importaciones y que ello incrementaría la eficiencia, productividad y el crecimiento de la economía. Sin embargo los resultados se expresan en una disminución de la industria, agricultura, empleo formal, que el que existía antes de dichas políticas. Cuando se liberalizó el sector bancario-financiero se dijo que vendría un alza en los recursos financieros y un incremento en el crédito; que bajarían las tasas de interés y que ello propiciaría condiciones de crecimiento. Si bien el capital fluyó al país, éste solo lo hizo para comprar las empresas públicas que en ese período se vendieron y para especular en la Bolsa Mexicana de Valores. Los créditos se incrementaron de 1989 a 1994 en forma significativa, pero la economía solo creció en 3.2% promedio anual y terminamos con la crisis de 1995 y la quiebra bancaria, que a partir de ahí dio una fuerte restricción crediticia, y se procedió a la extranjerización de tal sector.

La presente Reforma es otra más de las reformas estructurales encaminadas a llevar a la economía a una mayor competitividad, pero a lo que llevan es a acentuar la oligopolización de la economía, sin lograr la mayor eficiencia, productividad y competitividad de la economía; mucho menos en beneficio de los usuarios bancarios, como se pretende. Con la estructura altamente oligopolizada del sector bancario-financiero, no hay perspectivas de que se dé una competencia y ello se traduzca en mayores créditos y en menores tasas de interés.

En el tercer eje, se contempla generar incentivos adicionales para que la banca preste más barato, a través de la competencia. Se pretende reducir el riesgo de la actividad bancaria simplificando los regímenes para el otorgamiento y ejecución de garantías crediticias.

Lo que se plantea es otorgar mayor certidumbre en la ejecución de garantías crediticias y mejorar el marco jurídico que regula los concursos mercantiles de empresas para propiciar confianza y dar mayor certidumbre en la ejecución de garantías de aquellos que caen en cartera vencida para reducir el riesgo de otorgamiento del crédito. Se apoyarán a los sectores que no han tenido acceso a servicios financieros, siempre y cuando otorguen garantías viables que respondan por los créditos.

La Reforma está encaminada a otorgar elementos legales para apoyar y fortalecer a las instituciones bancarias y financieras, a través de garantizarles el cobro expedito de los créditos morosos mediante las garantías colocadas por los deudores para ser sujetos de crédito. El problema es que si bien la certeza jurídica le permitirá a la banca cobrarse a través de la recuperación expedita de las garantías crediticias, ello no implica que el crédito se incrementará y que bajará el costo del mismo. Si la economía no ofrece condiciones de crecimiento y de reembolso de la deuda, la banca no prestará, y las empresas, sean grandes o Pymes, no demandarán a su vez créditos dado el alto riesgo que implica ante la alta viabilidad de perder las garantías por no tener asegurado el reembolso del crédito.

La Reforma se propone impulsar el crédito y tratar de bajar su costo, y favorecer sectores productivos y las Pymes, pero no presenta instrumentos que determinen la estructura crediticia que apuntale a tales sectores. Se queda en recomendaciones, no en lineamientos legales que obliguen a la banca, tanto comercial como de desarrollo, a apuntalar y favorecer dichos sectores.

La disponibilidad crediticia está en función de la capacidad de reembolso del solicitante del crédito, la cual no ha crecido debido a la política económica predominante. Mientras las empresas no vean incrementados sus ingresos y tengan capacidad de asegurar el reembolso del crédito, seguirán muchas de ellas sin ser sujetas de crédito. Al continuar el banco central priorizando la baja inflación, y la estabilidad del tipo de cambio, seguirán las altas tasas de interés, para frenar las presiones de demanda sobre precios, como para atraer capitales, incrementar reservas internacionales, y así estabilizar el tipo de cambio y apreciar la moneda nacional para abaratar el dólar y los productos importados, así como bajar la inflación. Se configura un contexto donde el costo de la deuda crece en mayor medida que el ingreso nacional (que determina la capacidad de pago), por lo que seguirá la restricción crediticia por parte de la banca, provocando que la Reforma Financiera no logre su propósito, ya que no modifica la política macroeconómica que ha determinado tal situación.

La banca y el crédito por si solos son incapaces de constituirse como motor del crecimiento. El financiamiento (crédito) es importante para la inversión, pero si no hay perspectivas de crecimiento y de reembolso de crédito, dicha inversión y demanda por no se realizará.

La Reforma, más que recomendar políticas tendientes a impulsar el crecimiento del ingreso de las empresas e individuos para ser sujetos de crédito, y evitar que

caigan en cartera vencida, y en arraigo ante el no pago, se pronuncia por instrumentos jurídicos que faciliten al acreedor apropiarse rápidamente de las garantías otorgadas por los deudores para ser sujetos de crédito.

La Reforma presentada no se entrelaza con una política macroeconómica, monetaria, cambiaria y fiscal, que impulse el desarrollo económico y que asegure condiciones de crecimiento e ingreso en los sectores productivos, y en las Pymes, para que sean sujetos de crédito. Al no cambiar la política macroeconómica predominante, y al no replantear la política de comercio exterior, continuarán los problemas financieros y de ingreso de las empresas industriales, agrícolas y comerciales, por lo que seguirán sin ser sujetas de crédito, a pesar de la Reforma Financiera. Al no presentar dicha Reforma cambios en la política predominante, no conseguirá que el crédito se incremente, ni que baje su costo, ni impulsar el crecimiento, y mucho menos el empleo, ni mejorará la distribución del ingreso, ni el bienestar de la población, sino por el contrario, la Reforma vendrá a fortalecer más a la banca, y a penalizar más al deudor, y más a aquel que cae en cartera vencida, por lo que contribuirá a que se concentre más el ingreso, y se empeore más la mala distribución del ingreso.

El cuarto eje de la Reforma Financiera se encamina a promover mayor expansión de las actividades y servicios financieros que prestan tales instituciones para que el sector crezca en forma sostenida. Si bien contempla defensa de ciertos derechos de los usuarios bancarios, está más dirigida a defender los derechos e incrementar el poder de las instituciones financieras.

Las Leyes Aprobadas se encaminan a:

1.- Fortalecimiento a Condusef

Se da la facultad a Condusef de emitir recomendaciones a las instituciones financieras para mejorar los servicios que prestan, pero no se dice que tipo de recomendaciones puede emitir, y si ellas están encaminadas a redireccionar los créditos a favor de los sectores productivos, así como recomendaciones de la tasa de interés a establecer en los créditos, y el plazo de los mismos, ni tampoco se señala si tiene el poder de aplicar sanciones al no cumplimiento de las mismas.

2.- Corresponsales de Ahorro y Crédito Popular.

Se pretende otorgar servicios financieros a los sectores y comunidades que se encuentren alejadas, pero ello está condicionado a que los solicitantes de crédito

ofrezcan garantías que respalden los créditos. El problema es que mientras no se mejore el ingreso de los sectores y comunidades que se encuentran alejadas, seguirán sin demandar créditos, ni ser sujetas de éste.

3.- Uniones de Crédito

La Reforma contempla que las Uniones de Crédito faciliten su acceso y la inversión a determinados sectores. Acontece lo mismo que en el punto anterior: debe haber condiciones de ingreso y de reembolso para que ello proceda, y el problema es que no están, ni estarán presentes tales condiciones con la política económica predominante.

4.- Banca de Desarrollo

La Reforma señala que dicha banca ha “sido promotora del ahorro e inversión del desarrollo del sector financiero, del crecimiento de la planta industrial y de proyectos de gran impacto regional, tales como las obras de infraestructura”. La Reforma no presenta ningún diagnóstico de cómo ha venido operando dicha banca. En los años sesenta y setenta, tal institución impulsó la industria, la infraestructura, así como proyectos regionales, pero desde los años ochenta se reestructuró su funcionamiento, reduciéndole los recursos, y se cambiaron sus criterios de operación. En las últimas décadas ha venido otorgando mayor financiamiento al sector bancario-financiero, como a Estados y Municipios que al sector productivo, dejando de contribuir al impulso del crecimiento económico y del empleo.

La Reforma no plantea cambio de énfasis en las prioridades a atender por parte de la banca de desarrollo. Señala que debe contribuir al desarrollo del sector financiero y fortalecer a las principales instituciones, tarea que ha venido desempeñando en los últimos años, sin que el sector bancario-financiero contribuya a impulsar la dinámica productiva y el empleo en el país, sino pasa a obtener altas ganancias, acentuando así su poder económico y político, así como la concentración de la riqueza. Se reitera que “con la Reforma se ampliarán las opciones de financiamiento que otorga la Banca de Desarrollo para apoyar entidades financieras en caso de que requiriesen capitalización”. En lugar de que dicha banca priorice la capitalización de la esfera productiva, y la generación de empleo, se preocupa por la capitalización de la banca comercial. Ésta obtiene grandes ganancias por las altas comisiones, y altas tasas de interés que cobra, lo que la lleva a estar altamente capitalizada, y a pesar de ello otorga poco crédito, y no

obstante el gobierno se preocupa en su capitalización, sin importarle lo disfuncional que dicho sector ha sido para el crecimiento del país.

Si bien la Reforma coloca que la banca de desarrollo debe expandir el crédito hacia sectores que no se han visto favorecidos con la oferta de servicios de la banca comercial, y que tales créditos sean con condiciones favorables en cuanto tasa de interés, plazos y montos, no especifica la cuantía y/o la participación en la estructura crediticia que dichos sectores tendrían, ni las tasas de interés, ni los plazos. Si tales sectores han sido excluidos por la banca comercial, también lo han sido por parte de la banca de desarrollo, debido a que no tienen garantizado flujo de ingresos que asegure el reembolso de los créditos. Al establecer, la Reforma, que la banca de desarrollo debe maximizar ganancias a partir de los créditos que otorga, tales sectores, así como aquellos que también han sido excluidos por sus altos niveles de riesgo, seguirían sin ser sujetos de crédito, debido a que no tienen capacidad de pago. Ello demuestra, nuevamente, las intenciones de la Reforma: que la banca de desarrollo otorgue créditos a los sectores que no han sido sujetos de créditos – sin que ello comprometa las ganancias de dicha banca - no pueden realizarse al continuar la política económica actual.

Se propone en la Reforma que se debe “avanzar en el fomento de las Pymes, apoyar a las empresas mexicanas exportadoras y a la apertura de nuevos mercados, permitiendo a su vez las importaciones de bienes de capital para hacer más productivo al país”. En relación al fomento de las Pymes, ya señalamos que mientras no se reactive el mercado interno y se mejoren los niveles de acumulación de tales empresas, seguirán sin ser sujetas de crédito, ya que no aseguran condiciones de reembolso de la deuda.

La Reforma Financiera continúa en el esquema de apoyar a las exportaciones, como a las importaciones de bienes de capital para “hacer más productivo al país”. No hay ninguna evaluación de la estrategia de crecimiento hacia fuera, pues siguen considerándola prioritaria junto con el favorecimiento de las importaciones de bienes de capital para mejorar competitividad. Sin embargo el crecimiento de exportaciones manufactureras no se ha traducido en mayor crecimiento del sector manufacturero, ni en mayor empleo, ni en efectos positivos sobre la balanza de comercio exterior, dado el alto componente importado de tales exportaciones. Se sigue favoreciendo a importaciones para así reducir costos y mejorar competitividad, a costa de que tales importaciones desplazan a la producción nacional, y/o desincentivan la producción interna de tales bienes, como es el caso

de los bienes de capital. Si en realidad la Reforma Financiera quiere favorecer los sectores productivos del país, no tendría que seguir impulsando las importaciones de bienes de capital, sino promover la producción nacional de tales bienes, a través de una estrategia de sustitución de importaciones que no está presente en esta Reforma, ni en ninguna otra.

La Reforma contempla que “el artículo 65 de la Ley de Instituciones de Crédito prevé que las instituciones deben estimar la viabilidad de pago de los créditos por parte de los acreditados o contrapartes... con la Reforma se pretende adicionar un cuarto párrafo al citado artículo para que puedan ser otorgados considerando la viabilidad del crédito contra garantía, apoyando a los sectores de la economía que no tienen acceso a servicios financieros”. A partir de las garantías se pretende resolver el problema de la restricción crediticia de la propia banca de desarrollo, a fin de asegurar que la banca no pierda.

Es evidente que existe preocupación alguna por parte de quienes elaboraron la Reforma, por instrumentar políticas tendientes a mejorar el ingreso y capacidad de reembolso de los deudores, a fin de que sean sujetos de crédito, y evitar que puedan perder las garantías. Todo es a favor de ‘proteger’ a la banca, y de incrementar su poder a través de facilitarle la apropiación de las garantías, a costa de la descapitalización y achicamiento de los deudores.

Se contempla que “la banca de desarrollo debe crear programas para la atención de las áreas prioritarias del desarrollo nacional”. Dicha banca por sí sola no puede atender las áreas prioritarias. Se requiere que la política económica en su conjunto actúe a favor del sector productivo, para que éste ofrezca capacidad de reembolso para ser sujeto de crédito. Además, la Reforma no establece las características que deben tener esos programas, en términos del costo de los créditos, y los plazos de maduración de los mismos.

Se insiste en “mantener la operación de la planta productiva... otorgar [créditos] considerando la viabilidad del crédito contra la garantía”. El criterio de la banca de desarrollo en el otorgamiento del crédito contemplado en la Reforma, es de rentabilidad, y si ésta no se garantiza con el reembolso del crédito, lo logrará a través de la apropiación de la garantía. No está presente una concepción de desarrollo social, integral, más equitativo que debería desempeñar la banca de desarrollo en un país con tantos rezagos productivos, y grandes desigualdades sociales.

5.- Otorgamiento y ejecución de garantías.

Aquí se presenta la forma en que se modificaron las Leyes en la perspectiva de otorgar certeza jurídica a los acreedores, para asegurar el pago de la cantidad prestada, es decir, para a través de la Ley asegurarles la recuperación de créditos - en caso de no pago - a través de la apropiación de la garantía. No hay preocupación de la Reforma por instrumentar políticas económicas que aseguren el flujo de ingresos en los deudores para que tengan capacidad de pago, y evitar caer en juicios mercantiles que los lleven a perder las garantías. Se ve que dicha Reforma fue elaborada, más con la participación de abogados a favor de los acreedores, que por economistas con visión macroeconómica a favor de evitar caer en cartera vencida y en desahucios.

La Reforma contempla incentivar la expansión de la oferta de crédito a través de fortalecer el esquema de garantías en lugar de instrumentar políticas que mejoren el ingreso y la capacidad de pago de los deudores, lo que evidencia los límites e inoperancia de dicha Reforma para alcanzar sus objetivos de promoción del crédito y bajar su costo.

Se coloca en la Reforma “la falta de certidumbre en la ejecución de contratos (es decir, que el acreedor pueda hacerse con el bien dejado en prenda por el préstamo) como una de las causas del rezago en el crédito”. Predomina la visión de que los créditos no se otorgan porque no hay certidumbre jurídica, que es la posición de los abogados, y los propios banqueros han dicho que no se otorgan créditos porque no hay capacidad de reembolso de los mismos.

La Reforma señala que “a efecto de reducir el riesgo en la actividad bancaria, y con ello ampliar la oferta de crédito, las reformas simplifican los regímenes para otorgamiento y ejecución de garantías crediticias y se introducen mejoras al marco jurídico que regula a los concursos mercantiles de empresas comerciales, para propiciar confianza en dichos procesos y lograr mayor certidumbre jurídica”. De lo que se trata es de reducir el riesgo de la actividad bancaria, y ampliar la oferta de crédito, a través de la certeza jurídica de cobrarse a través de las garantías crediticias, en vez de reducir el riesgo bancario a través de mejorar el ingreso y capacidad de reembolso de los deudores, y así evitar problemas de insolvencia que desestabilicen al sector bancario. En ese sentido, la Reforma sigue sin atacar el problema de raíz que ha llevado a las crisis bancarias, y a la falta de

préstamos, que demuestra cómo el costo de la deuda crece en mayor medida que el ingreso de los deudores y por lo tanto, de la capacidad de pago de éstos, que es lo que configura la cartera vencida. La Reforma se preocupa porque la banca se cobre a partir de las garantías crediticias, y no por mejorar el ingreso nacional y el ingreso de los deudores, por lo que seguirán latentes los problemas de insolvencia. Esto quiere decir, que si bien la banca se cobrará a partir de las garantías, seguirá la incapacidad de pago que desestabiliza al sector bancario que restringe la disponibilidad crediticia.

De igual manera, se puede decir que la Reforma actúa a favor de la banca, al “facilitar el cobro reclamado”; para “agilizar tiempos a razón de que el deudor pierda sus bienes si no paga”; para “arraigar a una persona cuando exista temor de que se ausente u oculte. En tal caso se secuestrará provisionalmente los bienes, cuando exista temor fundado de que los bienes que se hayan consignado como garantía, se oculten, enajenen o sean insuficientes”. Esa es la preocupación de la Reforma Financiera, es decir, no contempla mejorar las condiciones de ingreso y de reembolso de los deudores para evitar caer en cartera vencida que pueda desestabilizar a la banca. En ese sentido, puede decirse que la Reforma, violenta los Derechos Humanos al privar de la libertad al que no paga sus deudas. Los Derechos Humanos no es preocupación de los hacedores de dicha Reforma. Su objetivo, es proteger a los acreedores ante los problemas de insolvencia, para que se cobren a través de las garantías, sin preocuparse de evitar los problemas de incapacidad de pago por parte de los deudores. Se adjudica el problema a éstos, como si existiera una cultura del no pago, y por lo tanto hay que modificar la Ley, para que la banca se cobre en forma expedita a través de las garantías crediticias. En ningún momento la Reforma Financiera contempla los problemas de insolvencia derivados de la política económica predominante. Para ellos la insolvencia y la restricción crediticia no son derivados de los bajos niveles de ingreso que la política económica predominante origina en los sectores productivos y en las familias. La política económica es intocable en la Reforma presentada, por lo que ésta se dirige a proteger a la banca frente a los problemas actuales (y aquellos que podrían acentuarse) a través de facilitarle el cobro mediante la apropiación de las garantías crediticias en caso de que los deudores caigan en el no pago.

6.- Ley de Concursos Mercantiles

Aquí se señala que “en caso de que fuese imposible dar nueva viabilidad a la empresa, hay que proceder a su liquidación para la protección de acreedores. En

adición a conservar las empresas, se establece como objetivo principal la protección de los acreedores”. La Reforma no establece quién será el que declare que una empresa no es viable, y bajo qué criterios se establecerá su viabilidad o inviabilidad. ¿Será en función de sus ingresos presentes, o de su capacidad de reembolso de la deuda, o será en función de su impacto en el crecimiento de otros sectores, o de su generación de empleo directo e indirecto, o de su capacidad de ahorro y generación de divisas?, etc. En el contexto de apertura económica generalizada: altas tasas de interés, apreciación cambiaria y política fiscal restrictiva, que atentan sobre la competitividad y el mercado interno, muchas empresas dejan de ser viables para asegurar el reembolso de sus créditos, por lo que dejan de ser sujetas de crédito. Para los criterios de la Reforma, es mejor la liquidación a las empresas insolventes, a fin de proteger a los acreedores, sin preocuparse de instrumentar políticas para mejorar sus condiciones de ingreso y reembolso, y al no hacer esto, continuará el proceso de cierre de empresas y la des-industrialización en que se encuentra la economía. La Reforma contempla que si se conserva la empresa, “se establece como objetivo principal la protección de los acreedores”. Para nada consideran el impacto de la empresa en la dinámica económica de su sector, en su efecto multiplicador sobre otras empresas, como sobre el empleo y el sector externo, sino que su objetivo es garantizar el pago expedito y puntual de su deuda al acreedor. Surge la pregunta, ¿Cuál es el Proyecto de Nación que está detrás de dicha Reforma Financiera?

En la Reforma se plantea “evitar que los juicios se prolonguen de manera indefinida”, así como “dotar a los acreedores de mecanismos legales más fuertes para evitar abusos del comerciante”. Dicha Reforma es orientada por la cultura del no pago, en el sentido de que el causante de los problemas de insolvencia es la actitud y posición del deudor al no querer pagar, por lo que hay que dotar de mecanismos legales al acreedor para que se cobre en forma expedita. La política económica causante de los problemas de cartera vencida, no es cuestionada en lo más mínimo.

La Reforma establece “responsabilidad de funcionarios y empleados...cuando éstos hayan causado un daño patrimonial y el Comerciante se encuentre en incumplimiento generalizado en el pago de sus obligaciones”. Para la Reforma, la responsabilidad y culpa es de las empresas y sus dueños o funcionarios, y no de los hacedores de la política económica predominante que han llevado a que el costo de la deuda crezca en mayor proporción que el ingreso nacional, y el de las empresas y sectores productivos, y de la mayoría de las familias. De tal forma, ésta será una más de las Reformas que van y vienen en este país, que no resuelven los problemas que pretenden encarar, y que solo benefician a los dueños del dinero.

7.- *Almacenes y SOFOMES*

En estos rubros la Reforma va dirigida en la misma dirección, tal como se procedió desde 2006, en la eliminación de las barreras regulatorias que pudieran inhibir el crecimiento de crédito, así como en la necesidad de aumentar la competencia y promover la innovación financiera, y se dice que ello estaría sujeto a la supervisión y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Al parecer, la Reforma presentada no sacó lecciones de la crisis financiera mundial manifiesta en el 2008 y 2009, que en gran medida fue resultado del proceso de liberalización y desregulación financiera, así como de toda su innovación y prácticas especulativas y fraudulentas que se derivaron de ello, donde las instituciones encargadas de la supervisión y vigilancia fueron superadas. Se insiste en dejar manos abiertas al sector financiero, proponiendo la figura de la autocorrección, en el sentido de que cuando se detecten irregularidades o incumplimientos normativos, se instrumenten programas de autocorrección. Este planteamiento predominó en Estados Unidos y en muchos otros países: dejar que el mercado financiero se auto-regulara, y los resultados fueron, y han sido, que dicho mercado hace lo que quiere y termina generando crisis económicas frecuentes, y cada vez más profundas, y más difíciles de salir.

La consecuencia de todo esto es que la Reforma abre más las puertas a la inversión extranjera en dicho sector, ya que “elimina la restricción vigente a la misma, pudiendo participar libremente en el capital social de una organización auxiliar de crédito y de una casa de cambio”. Ello acentúa el proceso de extranjerización de dicho sector, lo que resta más la capacidad de control y regulación de las autoridades nacionales sobre el mismo, comprometiendo más el sistema de pagos, y la funcionalidad y operatividad de tal sector en torno a los objetivos nacionales.

8.- *Liquidación Bancaria*

Parte del reconocimiento de “la fortaleza y estabilidad del sector financiero, actúa como uno de los principales motores de crecimiento económico... juega un papel fundamental en el desarrollo de los sectores productivos de la economía”. Esta es una simple declaración que no es acompañada de sustento alguno. Por un lado, en el diagnóstico señalaron que el sector es fuerte, altamente capitalizado, pero que no hay actividad de préstamos, a modo que la Reforma vaya encaminada a que dicho sector incremente el crédito y baje la tasa de interés, pero ahora se nos dice que actúa como uno de los principales motores de crecimiento, y que juega

un papel fundamental en el desarrollo de los sectores productivos. Si ello fuera así, la economía estuviera mostrando altas tasas de crecimiento, no habría restricción crediticia y no se necesitaría Reforma Financiera alguna.

La Reforma “contiene procedimientos para el tratamiento de instituciones bancarias insolventes”, donde “el proceso de liquidación judicial es un régimen especial diferente y expedito contrario al de la Ley de Concursos Mercantiles. Pretende maximizar la recuperación del valor de los activos en situaciones de insolvencia, evitando con ello prolongados procedimientos”.

Su preocupación es apoyar en forma ágil y expedita a las instituciones bancarias con problemas, y “facilitar y ordenar los procesos de quiebras bancarias”, así como maximizar la recuperación del valor de los activos que caigan en insolvencia a fin de que la banca no pierda, a costa de otro rescate bancario que se traduciría en mayor deuda pública y presiones sobre las finanzas públicas. No hay, como ya se señaló, preocupación por mejorar las condiciones de ingreso de los deudores para evitar que caigan en insolvencia, pero sí para evitar que la banca se descapitalice.

Bajo el argumento de “salvaguardar los intereses del público ahorrador, del sistema de pagos, y en general la estabilidad del sistema financiero en su conjunto”, la Reforma contempla “prestar asistencia financiera a las instituciones bancarias”. Ese discurso siempre está presente, justifican el apoyo a la banca, en el sentido de que es para salvaguardar los intereses del público ahorrador, del sistema de pagos, y la estabilidad del sistema financiero. El mismo discurso estuvo presente en el rescate bancario de 1996 y 1997, y quienes ganaron fueron los banqueros y los grandes ahorradores, a costa de que perdieran los deudores, y de una fuerte restricción crediticia y una disfuncionalidad del sector bancario en torno a la dinámica económica del país, que hasta la fecha se arrastra.

Contempla “elevar a nivel de ley la existencia del Consejo de Estabilidad el Sistema Financiero para que consiga “apoyos financieros tendientes a proveer el saneamiento de instituciones financieras que...puedan generar un riesgo sistémico”. Se circunscribe dicho Consejo a apoyar a la banca pero no a conminar a las autoridades monetarias y hacendarias, ni a instrumentar políticas económicas que aseguren el ingreso suficiente de los deudores para garantizar el reembolso del crédito para alcanzar la estabilidad del sistema financiero y su operatividad a favor de la expansión crediticia a bajo costo, a los sectores productivos de la economía.

9.- *Fondos de Inversión*

Aquí el objetivo “es proponer la innovación y flexibilización del régimen vigente y la necesaria mejora de diversas figuras aplicables al sector”. Es decir, continúan impulsando la innovación financiera, sin considerar que dichas prácticas han derivado en las crisis financieras de las últimas décadas a nivel mundial, por lo que más que seguirla promoviendo, la Reforma debería establecer estrictas medidas regulatorias que impidan la introducción de títulos financieros fraudulentos y sin sustento sobre bases reales que los avalen y valoren.

La Reforma plantea que “debido a que las sociedades de inversión tienen conforme a la Ley vigente un régimen que no les permite seguir el dinamismo del mercado... tal circunstancia ha impedido un mayor crecimiento del sector [por lo que]... con la Reforma, se prevé un procedimiento flexible y expedito para escindir a las sociedades. En México, la operación de las sociedades de inversión no corresponde a la naturaleza propia de la Sociedad Anónima... [Por lo que hay que] ajustarla a las necesidades del mercado”. Se procede a dejar de lado todo aquello que “se ha vuelto en exceso rígido y obsoleto”, para flexibilizarlo. Por ello se “propone modernizar la estructura corporativa de las sociedades de inversión, mismas que podrán ser constituidas por un único socio fundador, que lo será una sociedad operadora de sociedades de inversión, encargado de tomar las decisiones que tradicionalmente corresponden a la asamblea de accionistas”. Se añade que “con la presente Reforma los accionistas de las sociedades de inversión, solamente tendrán derechos patrimoniales sin que puedan decidir el rumbo de la sociedad... ningún accionista de las sociedades de inversión requiere o ha ejercido derechos corporativos: su interés en la sociedad radica primordialmente en los rendimientos que generan los activos en que ésta invierte”. Con ello se dan plenas atribuciones al único socio fundador en la toma de decisiones y se elimina la toma de decisiones a través de las asambleas de accionistas, colocando a éstos solo como receptores de los rendimientos o pérdidas que generen sus activos, sin que puedan decidir sobre la canalización y rumbo de sus inversiones. Le dejan la decisión al mercado y al socio fundador, quien toma decisiones a nombre y por cuenta de los accionistas, del destino de los recursos a invertir, donde la Reforma no coloca ninguna regulación de comportamiento, por lo que tales recursos, como pueden ser invertidos fuera del país, o en compra de acciones especulativas, o de acciones o bonos de sectores no productivos, ni prioritarios para el impulso de la dinámica nacional, y del empleo. Se da amplia libertad para que dicho sector siga promoviendo prácticas especulativas que constantemente desquician a la economía, y al

propio sector financiero. La Reforma deja desprotegidos a los inversionistas, frente a las decisiones de ese socio fundador, que no es más que un asesor inversionista, quien no asume ninguna responsabilidad.

Nos dice la Reforma que “estas propuestas robustecen el gobierno corporativo de las entidades financieras”. En vez de que la Reforma achique el tamaño de estas entidades financieras, para reducir su poder económico, y poderlas regular mejor, procede a incrementar su tamaño, y su poder, por lo que menos capacidad tendrán las instituciones reguladoras y supervisoras de controlar el desempeño de ellas, por lo que seguirán con las prácticas de comportamiento que han sido disfuncionales a la dinámica productiva, como a la generación de empleo bien remunerado en el país.

La Reforma incluye “el régimen relativo a la posibilidad de que gobiernos extranjeros puedan participar en el capital social de sociedades operadoras de sociedades de inversión, sociedades distribuidoras de acciones de sociedades de inversión y sociedades valuadoras de acciones de sociedades de inversión”. Ello implica mayor penetración e injerencia de los gobiernos extranjeros en la toma de decisiones en el ámbito financiero del país. Se evidencia que quienes elaboraron dicha Reforma fueron despachos que están ubicados en los países de origen al que pertenecen los bancos que operan en el país, y el problema es que trae el consentimiento de la SHCP, quien es la que presentó dicha Reforma.

10.- Mercado de Valores

Se plantea “hacer más eficiente la operación del mercado de valores, incorporando las constantes innovaciones que se presentan, tanto a nivel de operaciones como a nivel operativo”. Se continúa con la lógica de la eficiencia de los mercados financieros a través de la innovación en éstos, como si tales mercados fueran generadores de riqueza, e impulsores del crecimiento y del empleo. Siguen sin entender que las innovaciones financieras, al no ir acompañadas de la innovación productiva, y la mayor generación de riqueza en el sector productivo, terminan generando expectativas de ganancias ficticias, que desembocan en burbujas especulativas que terminan reventándose y ocasionando crisis recurrentes.

La Reforma propone dar “facilidades para crear un mercado de capitales para empresas medianas en la Bolsa Mexicana de Valores, y de esta manera introducir otras opciones de financiamiento para las empresas medianas”. Estos intentos de

incorporar a medianas empresas a la BMV se han hecho con anterioridad y no se ha logrado debido a que no presentan condiciones atractivas de rentabilidad y crecimiento para que sus acciones sean demandadas por accionistas, y menos ahora en el contexto de desaceleración de la actividad económica que se presenta, por lo que tales empresas seguirán sin tener mayores opciones de financiamiento.

11.- Sanciones e inversión extranjera

La Reforma “faculta a la CNBV para supervisar a los centros cambiarios”. En diversas ocasiones se ha mencionado que aumentará la supervisión y vigilancia sobre los centros cambiarios, considerando que muchos de ellos son lavadores de dinero, y poco se ha logrado, dado lo funcional que ha representado a la economía nacional la entrada de capital ilícito al país para incrementar reservas internacionales y mantener la estabilidad del tipo de cambio y la reducción de la inflación, como el financiamiento de nuestra inserción en el proceso de globalización, por lo que es otra más de los objetivos de supervisión sobre los centros cambiarios.

Se contempla en la Reforma “liberar los límites a la inversión extranjera en entidades financieras”, y “que la inversión extranjera rebase el 49% en sociedades de información crediticia, instituciones calificadoras de valores y agentes de seguros”, y nos dicen que ello “busca propiciar el desarrollo de las actividades que realizan, al contar con una mayor participación y capital para incrementar el volumen de sus operaciones, lo que redundaría en un mejor servicio para el público en general”. Se continúa ampliando la esfera de influencia del capital extranjero en la economía, a fin de estimular su ingreso, y seguir contando con dicho flujo de recursos, dado que la economía nacional requiere de ellos para mantener la libre movilidad de mercancías y capitales, como la estabilidad del tipo de cambio, ante la inexistencia de condiciones endógenas para viabilizar dichas políticas. La mayor participación del capital extranjero en los diferentes sectores de la economía, no se ha traducido en mejores condiciones crediticias, ni productivas, ni de crecimiento, ni de empleo, ni mucho menos de bienestar para la mayoría de la población, sino por el contrario, en mayor poder económico y político de dicho capital, que presiona para que las políticas económicas respondan a su favor, lo que ha acentuado la extranjerización de la economía, los niveles de concentración de la riqueza y del ingreso, y aumentado la marginalidad, la pobreza y la violencia.

12.- Agrupaciones financieras

Aquí se insiste en que hay que “desarrollar la apertura económica en virtud de que la creciente globalización de los mercados financieros exige contar con una actividad financiera más dinámica”. Los artífices de dicha Reforma no tienen memoria histórica de lo que ha venido pasando en los últimos años en la economía nacional y mundial como consecuencia de la desregulación y apertura generalizada de los mercados financieros, que nos han llevado a crisis generalizadas y a no tener políticas económicas, atendiendo los objetivos de crecimiento y empleo a nivel mundial e insistiendo en que hay que desarrollar dicho camino.

En vez de controlar el funcionamiento de tales instituciones financieras, la Reforma se pronuncia por “otorgar una mayor certidumbre jurídica que les permita transitar a esquemas flexibles de operación que permitan su desarrollo”, así como “contemplar una estructura corporativa más flexible, para que las sociedades controladoras puedan invertir”. Esas propuestas, reflejan que los elaboradores de la Reforma no sacan lecciones de las causas de la crisis, sino solo se preocupan de seguir ampliando los márgenes de acción y libertad del sector financiero para que siga actuando y especulando a su favor, sin considerar los graves daños que ello ha representado para la economía nacional y mundial por el alto costo de las crisis económicas generadas.

Se “permitirá que los Grupos Financiero formen alianzas estratégicas con entidades financieras no agrupadas... [para] que los propios Grupos Financieros generen ventajas competitivas de manera rápida y efectiva”. Se continúa con propuestas encaminadas a facilitar el mayor crecimiento y tamaño de las entidades financieras, supuestamente para que incrementen su competitividad, pero a lo que ello conduce es a que aumenten su capacidad de potenciar las acciones especulativas que terminan desquiciando a los mercados financieros y a las economías. Pasan a tener un gran tamaño y poder económico, al grado que no hay gobierno alguno que los controle. Cabe recordar que en mayo de 2010, ni el propio Presidente Obama en Estados Unidos pudo lograr una Reforma Financiera que controlara a las grandes entidades financieras de su país, y en cambio en nuestro país se procede, con esta Reforma, a facilitar que tales entidades sigan aumentando su tamaño y poder económico y político.

La Reforma “prevé la creación de la Ley del Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero a efecto de que se preserve como un órgano de coordinación permanente, evaluación y análisis que vele por la seguridad del sistema financiero del

país”. La Reforma no tiene explícitas las atribuciones que tendría dicho Consejo para asegurar la estabilidad del sistema, y que ello a su vez sea compatible con los objetivos nacionales (si aún se puede hablar de éstos) de crecimiento de la esfera productiva, empleo, soberanía y seguridad nacional. Pero el problema es que éstos objetivos dejaron de ser preocupación desde hace años de los tomadores de decisiones en el país.

13.- Crédito Garantizado

Este crédito está dirigido a “la construcción, remodelación o refinanciamiento destinado a la vivienda”. Se “busca permitir la portabilidad de un Crédito Garantizado a otra entidad Acreedora que otorgue al acreditado condiciones de financiamiento más favorables”, y se reconoce que “la Subrogación de Acreedor no ha tenido el éxito esperado, al no haberse podido disminuir los costos de la transacción”. Hay que resaltar que han fallado los mecanismos de supervisión del manejo de dicho créditos, dados los problemas crecientes que se presentan en muchas entidades hipotecarias e inmobiliarias manejadores de tales recursos que demandará la transferencia de deuda pública para el rescate de los fondos perdidos.

Comentarios generales

La Reforma Financiera no presenta lineamientos de política económica que puedan viabilizar la expansión crediticia y la reducción de su costo. Mientras el banco central siga priorizando el objetivo de la estabilidad del poder de compra de la moneda, no hay viabilidad de flexibilizar la política monetaria, cambiaria y fiscal a favor del crecimiento del ingreso nacional, y del empleo, por lo que las empresas e individuos no verán incrementados sus ingresos para ser sujetos de créditos, y asegurar el reembolso de los créditos. Con la política macroeconómica predominante, continuará el costo del crédito (tasa de interés), creciendo en mayor proporción que la capacidad de pago (ingreso nacional) y proseguirán los problemas de insolvencia, y restricción crediticia, a pesar de los propósitos de la Reforma Financiera de que se expanda el crédito y se abarate su costo.

La tasa de interés no podrá reducirse mientras el banco central siga priorizando la estabilidad del tipo de cambio. Se tiene que trabajar con tipo de cambio flexible (en torno al movimiento de precios, y a la salida de capitales), para poder bajar la tasa de interés, e incrementar el gasto público a favor del crecimiento y del empleo, y pueda así incrementarse la disponibilidad crediticia, situación para nada contemplada en la Reforma Financiera.

La Reforma no contempla ninguna medida tendiente a encarar los problemas de sobreendeudamiento, como los de cartera vencida existentes que están presionando sobre las finanzas de empresas e individuos, y que están restringiendo la disponibilidad crediticia hacia tales sectores, como su inversión y consumo, y con ello la actividad económica.

No hay ninguna propuesta de política económica tendiente a mejorar el ingreso de los sectores productivos, y demás sectores que han sido marginados de la disponibilidad crediticia, para que puedan ser sujetos de crédito, pues la sola recomendación a la banca para que lo haga no será efectiva para tal objetivo, ya que si no hay capacidad de reembolso de la deuda, seguirán sin ser sujetos de crédito. Para que se expanda el crédito por parte de la banca, tiene que haber por un lado demanda por crédito por parte de las empresas e individuos, y por otra parte está la percepción que tiene la banca en torno a la recuperación de los créditos a otorgar. Tiene que haber bajo riesgo crediticio por parte del demandante de crédito, como del oferente. Si la economía no muestra expectativa de crecimiento, y de mejora del ingreso por parte de las empresas, e individuos, no habrá demanda por crédito por parte de éstos, ni oferta de crédito por parte de la banca, y el problema es que la Reforma Financiera no plantea cambios en la política económica predominante para que asegure flujo de ingreso en empresas e individuos, para que demanden crédito, y la banca se los otorgue.

La banca cuenta con liquidez necesaria para otorgar créditos y así poder estimular la demanda por bienes y servicios para el impulso de la actividad económica, pero para que ello se dé, tiene que ir acompañado del resto de la política económica que impulse la demanda, y asegure efectos multiplicadores internos a favor de los productores nacionales y de los trabajadores y de los que buscan empleo, para que vean incrementados sus ingresos y aseguren el reembolso del crédito. Las empresas no demandarán crédito, si no ven expectativas de crecimiento, lo cual tiene que estar garantizado por la política económica. En el contexto actual de desaceleración de la actividad económica y donde el gobierno insiste en la austeridad fiscal, no hay perspectivas de que las empresas e individuos vean incrementados sus ingresos, por lo que no demandarán crédito, ni la banca lo otorgará, por lo que los propósitos de la Reforma Financiera de aumentar el crédito, no se lograrán.

Una medida para hacer que la banca incremente la disponibilidad crediticia a favor de la esfera productiva, es colocar impuestos a las reservas bancarias,

política que se está planteando en Estados Unidos para hacer que la banca preste, pero ello no está contemplado en la Reforma Financiera. Tal medida tendría que ir acompañada de políticas encaminadas a incrementar la demanda y el mercado interno, para que haya condiciones de garantizar el reembolso de dichos créditos. Si no hay deudores confiables que garanticen el reembolso del crédito, la banca no presta. Mientras persistan los altos niveles de endeudamiento, y los bajos niveles de ingreso de las pequeñas y medianas empresas e individuos, seguirán sin demandar créditos, ni ser sujetos de éstos. La solución no es que les otorguen créditos, pues ello no resuelve sus problemas de sobreendeudamiento (lo incrementa), y de insolvencia. Necesitan que se les reduzca su deuda, y que se reactive el mercado para ver incrementados sus ingresos y aligerar sus problemas financieros, para poder incrementar la inversión y el consumo, y así en un contexto de crecimiento económico poder demandar crédito y ser sujeto de éste, para potenciar su crecimiento

El otorgamiento de garantías federales a los créditos a las pequeñas empresas, no resolverá el problema de la restricción crediticia en forma permanente. La banca podrá otorgar el crédito a las Pymes, ya que dicha garantía reduce el riesgo crediticio, y si no recupera el crédito otorgado, se queda con la garantía. La banca no pierde, pero el problema es que la empresa seguirá con sus problemas de insolvencia, dado que continúa la misma política económica que los ha generado, por lo que seguirá siendo excluida de la disponibilidad crediticia.

La supuesta fortaleza bancaria de la cual habla la Reforma Financiera, tiende a debilitarse ante el recrudecimiento de los problemas de insolvencia que se generarán del contexto de desaceleración de la actividad económica que se está dando, y ya la realidad demostrará si en realidad la banca tiene capital suficiente para encarar las pérdidas que se derivarán de la no recuperación de los créditos.

El alto desempleo y los bajos salarios mantienen restringido el crecimiento del mercado interno, como el ingreso de empresas, y con ello siguen latentes los problemas de insolvencia, de disminución de la inversión, y de desempleo. La desigualdad del ingreso, y el aumento del subempleo y del número de pobres, afecta la capacidad de que las empresas encuentren compradores para realizar su producción. La política de disciplina fiscal, y la apreciación del tipo de cambio contribuyen a la contracción de demanda y a la pérdida de competitividad, retroalimentando el clima de recesión e incertidumbre en la economía, lo que aumenta el riesgo del deudor y del acreedor, por lo que no hay demanda por crédito, ni oferta de éste.

La banca de desarrollo, a diferencia de la banca comercial que busca la ganancia, debe buscar objetivos de desarrollo social: otorgar créditos de largo plazo y a bajas tasas de interés a favor de sectores estratégicos y prioritarios, para el desarrollo tecnológico e incremento de la productividad, para el impulso al desarrollo regional, para el impulso de sectores productivos con altos encadenamientos productivos internos, que sustituyan importaciones e incrementen el empleo.

La liberalización y desregulación del sector bancario y financiero ha actuado en detrimento de la canalización de créditos a favor de los sectores productivos, y del crecimiento, y se han favorecido prácticas especulativas que terminan desestabilizando a dicho sector y a ocasionar crisis recurrentes.

La banca comercial busca la ganancia expedita, por lo que ha dejado de otorgar condiciones crediticias favorables al sector productivo, por lo que los objetivos de crecimiento sostenido, con pleno empleo no se pueden dejar a las decisiones crediticias de la banca comercial, ni a simples recomendaciones de que aumente el crédito a tales sectores y a las Pymes. Mientras no se intervenga y regule a la banca y a los mercados financieros para que éstos actúen a favor de lo productivo y del empleo, continuarán las prácticas especulativas de tales mercados, y la disfuncionalidad de dicho sector a favor del crecimiento y del empleo, y la economía seguirá en su trayectoria de mayor rezago productivo, económico y social.

La Dependencia Tecnológica en la Reforma Energética

Dr. Nicolás Domínguez Vergara

Resumen

Se analiza la dependencia tecnológica en el sector petrolero mexicano y se discuten y cuestionan algunas recomendaciones relacionadas a la investigación y el desarrollo tecnológico de dos documentos con propuestas para la Reforma Energética que se está promoviendo para el segundo semestre del año de 2013. Las propuestas son, por un lado, la del Instituto Mexicano para la Competitividad, y la que realizaron conjuntamente el Instituto Tecnológico Autónomo de México y el Wilson Woodrow International Center. Con base en lo anterior se discuten algunos puntos relacionados a la investigación y el desarrollo tecnológico del sector petrolero de tres propuestas, la del Partido de la Revolución Democrática, la del Partido de Acción Nacional y la del Ejecutivo Federal. El énfasis de la mayoría de las propuestas de reforma es en el sector petrolero. La dependencia tecnológica es un punto clave en todas las propuestas.

Palabras clave: Pemex, inconstitucionalidad, dependencia tecnológica, Reforma Energética.

Antecedentes

La exploración y explotación petrolera comenzó en México por compañías extranjeras, pues México no tenía tecnología, recursos financieros o experiencia para esas actividades. La tecnología se obtenía del exterior que es donde se desarrollaba y vendía. Petróleos Mexicanos (Pemex) se fundó en junio de 1938, después de la expropiación petrolera y México continuó explorando, produciendo y transformando petróleo; desde luego que hubo momentos difíciles por la retirada de los técnicos de las compañías extranjeras como respuesta a la expropiación. El petróleo era nuestro, pero no su dominio, que consiste en transformarlo en gasolina, entre otras cosas y para lo cual es necesaria la tecnología y los recursos humanos capacitados. Para 1938 la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) ya existía y el Presidente Lázaro Cárdenas había creado el Instituto Politécnico Nacional (IPN). México estuvo forzado a producir en poco tiempo

talento para la industria petrolera nacional y poco a poco se fueron incorporando conocimientos y desarrollos tecnológicos valiosos generados por científicos y tecnólogos mexicanos. El país también pagó la indemnización de la expropiación. Pese a los deseos de las compañías expropiadas, la Nación logró tener la tecnología desarrollada sobre todo en el extranjero, el financiamiento y el talento necesarios para esas actividades.

En 1965 se creó el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP) para desarrollar conocimiento y tecnología para Pemex, aunque también Pemex por su parte, siempre ha desarrollado tecnología propia. El IMP destacó durante los años 60, 70 y aún en algunos de los 80, pero ni siquiera en esos años desarrolló toda la tecnología que Pemex necesitaba, tal como se puede confirmar en la discusión de Leopoldo García-Colín Scherer y Bruno Mascanzoni en el año de 1978. Mascanzoni, Director del IMP en ese entonces, aseguró que el 70% de la ingeniería básica en refinación era mexicana y que en petroquímica solamente se importaba menos del 1% del total de las inversiones. García-Colín, que había sido Subdirector de Investigación Básica de Procesos de ese Instituto, le contradijo afirmando que bastaba con revisar las patentes y el *software* que se compraban del exterior para las operaciones de Pemex para demostrar la gran dependencia tecnológica del sector petrolero nacional.

Muchas tecnologías del IMP, para Pemex, las desarrollaron los ingenieros. De 1977 a 1981, un 90% de la ingeniería de detalle se desarrollaba en el país. El IMP era el brazo tecnológico de Pemex. En aquellos años nuestros ingenieros hacían ingeniería diseñando plantas para refinerías y complejos petroquímicos, entre otras cosas, y capacitaron ingenieros de otros países; en la actualidad la mayoría trabaja en la traducción de manuales, operando máquinas, maquilando, proporcionando mantenimiento o vendiendo productos; o sea, que la ingeniería mexicana está en decadencia.

En los años 70 se creó el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), que por años ha impulsado sobre todo la ciencia, así como institutos y laboratorios nacionales que disminuyeron la dependencia tecnológica, y en 1974 la UAM abrió sus puertas, al tiempo. En 1979 se produjo petróleo del mega-yacimiento Cantarell, anunciándose que teníamos que aprender a administrar la abundancia. Ante tanta riqueza potencial México se endeudó, pero los intereses subieron, el precio del petróleo bajó y la fiesta terminó.

A principios de los años 80 comenzó un nuevo modelo económico, basado en la privatización. Telmex y otras empresas públicas se privatizaron. El modelo neoliberal ocasionó el desmantelamiento de nuestros institutos de investigación y las capacidades de desarrollo tecnológico de PEMEX. Se limitó más el desarrollo de tecnología y aumentó la maquila de productos. PEMEX financió al IMP por medio de contratos de servicios, incluyendo los de investigación científica. El IMP ya estaba disminuido durante la explotación del complejo Cantarell. Casi toda la tecnología que Pemex ha usado para explorar y explotar Cantarell no se desarrolló en México. El Instituto le provee sobre todo servicios a Pemex, a tal grado que en el año de 2004 se encargó del Programa de la Convivencia para la Familia Petrolera, que correspondió al proyecto facturable F.29366 del IMP con Pemex Refinación, un proyecto de 18.70 millones de pesos que dista mucho de las actividades de ciencia y tecnología que el IMP tiene como misión realizar.

La situación actual de Pemex

El Instituto Mexicano para la Competitividad A. C. (IMCO) elaboró un documento con recomendaciones para una Reforma Energética que fue publicado en julio de 2013. El IMCO establece en su reporte que “la alta tecnología petrolera no se vende ni se compra en un mercado abierto”. Si eso fuera estrictamente cierto o no se pudieran contratar compañías que tienen alta tecnología, Pemex no hubiera sido exitoso en proporcionar tantos ingresos al Gobierno Federal (como la tercera parte del total en 2012), ni en amasar grandes reservas de hidrocarburos, ni en convertirse en el quinto productor de petróleo a nivel mundial, ni en ocupar el cuarto lugar en inmensos recursos prospectivos de gas de lutitas, de acuerdo a algunas estimaciones, ni en tener 55 mil millones de barriles de petróleo crudo equivalente en recursos prospectivos convencionales, puesto que Pemex no financió apreciablemente el desarrollo de tecnología petrolera nacional, sino la adquirió sobre todo de fuera.

El Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y el Wilson Woodrow International Center (WWC) publicaron un documento con recomendaciones para una Reforma Energética. El reporte del ITAM y del Woodrow Center (ITAM/WWC) también establece que “Actualmente, Pemex sólo cuenta con lo que los demás ponen a la venta, que es, por definición, tecnología obsoleta”; sin embargo con esa tecnología, PEMEX logró ventas el año pasado de 1.645 millones de millones de pesos, y en ingresos es la 15ª compañía en Latinoamérica y la 49ª en el mundo, y sus ganancias antes de impuestos, intereses, depreciaciones

y amortizaciones son mayores que las de Petrobrás, Chevrón, Exxon, Shell y BP. Desde luego que Pemex cuenta con tecnología de punta en varias operaciones y en otras no, de la misma manera como algunos mexicanos usan la tecnología de punta de las *tablets* como el *iPad* para tomar apuntes, pero la mayoría usa solo papel y pluma (que es tecnología, pero no de punta). En México existen islas tecnológicas donde se usa la más alta tecnología, igual que hace décadas, como revela el comentario “Durante los tres últimos años descubrimos en el cielo de Tonantzintla doce estrellas Novas. En el campo, en nuestros alrededores, no advertimos la aparición de un solo tractor”.

Estados Unidos de América explora y produce con tecnología de punta en ambientes naturales hostiles e hidrocarburos de rocas sedimentarias generadoras de poca permeabilidad como las lutitas; esta tecnología le ha permitido aumentar su producción de gas natural en los últimos pocos años y con ello bajar el precio del gas natural Henry Hub, a un promedio de 2.75 dólares por millón de BTUs en el año 2012. La tecnología de punta de ayer, no es la de hoy, pues se mejora continuamente. Para la tecnología petrolera también existe oferta y demanda y la tecnología novedosa es muy cara y quizá inaccesible para muchos. La tecnología petrolera sí se compra. En el mercado se venden hasta tecnologías nucleares, aviones de combate muy destructivos y sistemas de espionaje, aunque no se encuentran en los estantes del supermercado más cercano, ni se comercializan a todos los países. ¿Puede mantenerse por mucho tiempo una empresa privada dedicada a desarrollar tecnología que no venda sus productos? No.

Las tecnologías de punta también compiten entre ellas; al *Acorazado Bismarck* no se le hundió con otro acorazado tan temible como él, sino usando un conjunto de tecnologías de punta menos formidables pero muy efectivas. Los alemanes desarrollaron los maravillosos tanques *panzer* y los rusos no esperaron adquirirlos en el mercado para vencer en la batalla de Kursk con sus propios T-34. El que tiene dinero, como Pemex, compra la tecnología, si así lo decide. La tecnología para los descubrimientos de Trion-1 y Supremus-1 tampoco se desarrolló en México.

La tecnología no lo es todo, pues cuenta mucho en una guerra o en un negocio la estrategia de su uso. El IMCO afirma que “Pemex carece de los recursos tecnológicos, humanos, organizacionales y financieros para explotar por sí sola las oportunidades que ofrece el país en materia de hidrocarburos”. Quizás el IMCO está recomendando una estrategia que consista en explotar masiva e irracionalmente al mismo tiempo los yacimientos de aguas profundas, el petróleo, gas de lutitas y

Chicontepec, lo que involucraría una cantidad grande de financiamiento y probablemente causaría enormes daños al ambiente; México no necesita producir tantos hidrocarburos como pareciera sugerir el IMCO, las trasnacionales sí.

Debido principalmente a la pesada carga fiscal del 99.7% de su rendimiento de operación, a la falta de financiamiento para actividades productivas, a su endeudamiento para el financiamiento de proyectos de largo plazo, a su pasivo laboral, a la falta de autonomía presupuestal y de gestión, es que la producción de petróleo de Pemex disminuyó a 2.55 millones de barriles diarios; sus exportaciones de petróleo se redujeron a 1.26 millones de barriles diarios, sus reservas probadas de hidrocarburos de 13.87 miles de millones de barriles alcanzan solamente para alrededor de 10 años, no ha podido aumentar la producción de aceite de Chicontepec, la cual importa alrededor del 50% de la gasolina que se consume en el país: 1.3 miles de millones de pies cúbicos diarios de gas natural para la producción de electricidad y las necesidades de la industria, y su red de gasoductos es insuficiente para importar el gas natural barato de Estados Unidos y traerlo a sus clientes. Todas las deficiencias anteriores difícilmente se pueden deber solamente a que Pemex decidió ser dependiente tecnológicamente. Si se hubiera escogido desarrollar tecnología petrolera hubiera sido mejor para el país, pues se hubieran generado trabajos en ciencia y tecnología, proveedores nacionales para la industria petrolera y cadenas productivas para impulsar el desarrollo del país; además de impulsar la innovación tecnológica en muchos sectores de la economía y sobre todo disponer de la tecnología más apropiada.

Ser autosuficientes en tecnología no es la meta principal de las compañías; el obtener ganancias competitivamente ahora y en el futuro sí y eso restringe que tan dependiente tecnológicamente se puede ser. Muchas tecnologías son estratégicas y los países deciden desarrollarlas para no estar a merced de los proveedores extranjeros. Pemex decidió ser *seguidor tecnológico*, que es el eufemismo de *dependiente de la tecnología extranjera*. Por ejemplo, en el Programa Estratégico Tecnológico de Pemex, se menciona que las estrategias “están enfocadas principalmente a la adquisición e implementación de técnicas más precisas de exploración en áreas terrestres, aguas someras y profundas”, o sea que la estrategia es obtener la tecnología sobre todo del extranjero. Además que “mediante estudios de caracterización y delimitación, se busca la aceleración del desarrollo de reservas probadas y, por otra parte, se evalúa el potencial de yacimientos no convencionales de *shaleoil* y *shale gas*”, con lo que Pemex confirma que todavía no tiene una buena estimación de los recursos prospectivos *shale*.

Los principales productos del IMP son servicios técnicos y tecnológicos para Pemex y muchos artículos de investigación publicados en revistas de investigación; pero para resolver la mayoría de los problemas operativos de Pemex se compra tecnología foránea o se contratan los servicios de compañías que los resuelvan con su tecnología de punta. No será sorpresa que para las actividades futuras de exploración y producción en aguas profundas (en las que incluimos las ultra-profundas) y de petróleo y gas de lutitas, se adquiera la tecnología o los servicios tecnológicos (que incluyen el uso de la tecnología de los contratistas) del extranjero, como ocurrió el 11 de julio de 2013, cuando se otorgaron inconstitucionalmente bloques del Complejo de Chicontepec a las compañías Halliburton, Operadora de Campos DWF y Petrolite para que *exploren y produzcan* crudo. Pemex también contrata los servicios de asesores y consultores para sus actividades productivas y estos también están disponibles en el mercado, sobre todo para el mejor postor, que muchas veces, es Pemex.

Los argumentos para permitir operadores privados

El IMCO asegura que Estados Unidos de América será autosuficiente en energía debido a la producción de petróleo y gas *shale*; lo cual podría ser posible si aumenta su producción de ellos y disminuye su demanda energética nacional, por ejemplo en el sector transporte. Por otra parte, los efectos del fracturamiento hidráulico y perforación horizontal para producir esos hidrocarburos tienen consecuencias negativas que ya son notorias, por lo que todavía se puede dudar del éxito futuro de esas tecnologías a nivel mundial. Debido al éxito presente y al supuesto éxito futuro, se advierte que México sin operadores privados en la industria de exploración y explotación petrolera está perdiendo la oportunidad de producir una enorme cantidad de petróleo y gas natural; pero no se pueden permitir operadores privados sin cambios constitucionales, sobre todo a los artículos 25, 27 y 28 que aseguran la propiedad y el control de las actividades clasificadas como estratégicas en ese sector por parte de la Nación.

Debido a la supuesta autosuficiencia energética futura de Estados Unidos se advierte en muchos medios que ese país dejará de comprarle petróleo a México; aunque otros países lo comprarían porque no todos lo tienen y el mundo está y continuará sediento de petróleo por decenas de años.

El IMCO estima que para desarrollar las reservas 2P se necesitan 300 mil millones de dólares. Pero no calculan la parte de la renta que los operadores privados

estarían dispuestos a ceder en impuestos, derechos y aprovechamientos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ni establecen que fracción de la renta invertirían esos operadores privados en investigación y desarrollo (IDT) nacional. Ni hacen el cálculo del déficit fiscal que se tendría porque Pemex ya no sería el principal contribuyente.

El IMCO estima que el 25% de los recursos prospectivos convencionales en aguas profundas se convertirán en reservas probadas de hidrocarburos con un costo de 186 mil millones dólares. Sus cálculos están fuera de lugar porque los recursos prospectivos son todavía una conjetura.

El IMCO afirma que “la inversión total necesaria para la explotación y desarrollo del gas y aceite de lutitas es de 226.8 mil millones de dólares”. El cálculo de la inversión total no tiene mucho sentido porque ni siquiera existe una estimación aceptable de los recursos prospectivos de lutitas como se especificó anteriormente y el IMCO en su cálculo los considera como reservas probadas.

El ITAM/WWC hace notar la necesidad de “la creación de una política energética nacional comprehensiva [sic]”. A veces es un error que organizaciones extranjeras escriban los documentos que algunos mexicanos firman como suyos, como en este caso, pues la palabra “comprehensive” no pareciera la mejor para denotar “integral”.

El ITAM/WWC establece que “México requiere de más operadores”, por lo que está proponiendo una Reforma Energética con cambios constitucionales a los artículos 25, 27 y 28 pues con “operadores” se refieren a “operadores privados”.

El ITAM/WWC establece que “Pemex carece de recursos, experiencia o incentivos para sostenerse a sí misma. El que Pemex tenga que pagar frecuentemente más del 100% de sus ganancias al gobierno, en forma de impuestos y otros cargos, es una situación absolutamente insostenible e irresponsable. Sin embargo, aun cuando esa carga se aligerara, a México “no le alcanza””. Quizá el ITAM/WWC se refiera a que a Hacienda no le alcanza. Desde luego que Pemex si tiene experiencia y ventas para justificar su existencia. El ITAM/WWC no aclara que en parte debido a esos pagos de más del 100%, Pemex tiene los problemas que ellos repiten. Y el ITAM/WWC no menciona que si se le quitara esa carga fiscal a PEMEX difícilmente se justificarían los operadores que proponen.

Así mismo, el ITAM/WWC afirma que “Es común el caso en el que el operador, dado que le ha sido otorgada una concesión o ha firmado un acuerdo de producción compartida, puede contabilizar reservas sin tener la propiedad del subsuelo. Esto en nada afecta la contabilidad nacional.” Proponen que los privados controlen las operaciones, obtengan parte de la renta petrolera y puedan contabilizar las reservas del país en sus libros.

El ITAM/WWC dice “La dinámica de alianzas entre los operadores públicos y privados se está volviendo aún más dinámica ante la necesidad de responder a una creciente demanda energética”. Las trasnacionales necesitan que su tecnología ociosa se use para generarles ganancias, porque las compañías petroleras nacionales controlan “cerca de las tres cuartas partes de las reservas de petróleo del mundo” y no ellas; además las estatales “desarrollan sus capacidades directivas, operativas y tecnológicas a niveles competitivos respecto de estándares internacionales”. Por eso las trasnacionales presionan para se abra el sector energético mexicano, por lo menos para que se permitan las alianzas.

El ITAM/WWC establece “Como es bien sabido, México tiene el cuarto lugar mundial en reservas de gas de lutitas, reservas gigantescas en Chicontepec, que también cuenta con reservas no convencionales, y con potencial de petróleo de lutitas”. El ITAM/WWC confunde lo que son los recursos prospectivos con las reservas pues “No se ha realizado la evaluación ni la exploración de recursos no convencionales de hidrocarburos”. Aunque PEMEX propone que se evalúe y exploten en un corto plazo los depósitos que se caractericen y delimiten de gas *shale* y ha determinado que se hará con tecnología que se asimile del exterior.

El ITAM/WWC afirma que “Mientras no se genere una regulación apropiada para recursos no convencionales, con menores tasas impositivas y que fomente el desarrollo tecnológico, y la Constitución prohíba la entrada del sector privado en su E&P para aumentar la capacidad de ejecución, será difícil aprovechar esta nueva oportunidad”. El ITAM/WWC reconoce la enorme carga impositiva para Pemex, pero proponen que a las trasnacionales no se les cargue tanto fiscalmente, además pretenden ignorar que esa es una de las causas principales de los problemas de Pemex. Mientras que Pemex paga a Hacienda mucho más de la mitad de sus ventas, a la empresa noruega Statoil, su gobierno solo le carga fiscalmente el 19.0%, y la carga fiscal a Ecopetrol por parte de su gobierno es de solamente el 11.0%. En México, contrastando con la carga fiscal a Pemex, las cargas fiscales a América Móvil, Femsa y Walmart son respectivamente de 6.0, 3.3 y 2.3 % de sus ventas.

Los lineamientos del Partido de la Revolución Democrática (PRD) son muy escuetos. El PRD propone modificar el Régimen Fiscal de Pemex para poder incrementar a 1% del valor de la producción el Derecho para la Investigación Científica y Tecnológica.” También que “se identifique las grandes áreas estratégicas que Pemex debe desarrollar” y “aprovechando los fondos de apoyo establecidos por la Ley”. Así como “Institucionalizar prácticas de innovación como un elemento que sustente el desarrollo y la competitividad de la empresa”. Resulta necesario identificar las áreas en las cuales se desarrollará tecnología, puesto que se requiere un compromiso de financiamiento sustantivo y continuo por muchos años, tanto en la adquisición de infraestructura, como en la generación de recursos humanos, así como en la dirección de esos esfuerzos por directivos capaces en las instituciones de investigación y desarrollo tecnológico, si no es así, las inversiones no producirán los resultados deseados. García-Colín manifestaba lo siguiente en 1978 “En las ramas de exploración, explotación y refinación, parece ser mucho más conveniente optimizar la compra de tecnologías, minimizando costos mediante servicios tecnológicos eficientes y adaptaciones locales bien concebidas, con miras inclusive a realizar innovaciones futuras congruentes con las necesidades del medio, que realizar grandes inversiones en formación de gente y adquisiciones de equipo básico con la idea de crear nuevas tecnologías”, debido al atraso tecnológico por no haber invertido anteriormente lo suficiente en ciencia y tecnología.

Solamente con revisar el porcentaje de los empleados en una compañía, es fácil inferir las actividades sustantivas de ella, por eso sorprende la afirmación respecto a Pemex “Llama la atención que en una empresa de base tecnológica haya menos de 150 Doctores (0.1% del total de empleados), mientras que en Petrobras esta proporción es 7 veces mayor”, puesto que lo que se infiere de esos números es que los empleados de Pemex (ingenieros, etc.) se dedican sobre todo a actividades de operación y no de desarrollo tecnológico.

La privatización sería negativa para la ciencia y la tecnología mexicanas

Se necesitaría invertir muchos miles de millones de dólares a lo largo de los años si quisiéramos llegar a niveles de desarrollo tecnológico de otros países. Royal Dutch Shell invirtió en el año de 2012 alrededor de 1200 millones de dólares, Petrobras alrededor de 900 millones de dólares y Pemex menos de 200 millones de dólares.

El IMCO propone “integrar al IMP a la estructura corporativa de Pemex y fusionar sus presupuestos y personal”, “cuya investigación estaría orientada hacia el desarrollo de soluciones que cubran las necesidades de la empresa”. Con ello, el IMP no recibiría financiamiento de los operadores privados, solo de Pemex. El IMCO no recomienda el modelo noruego respecto al desarrollo de capacidades tecnológicas, puesto que en ese país “para mejorar las capacidades de investigación y desarrollo de los proveedores locales Noruega da preferencia en las nuevas concesiones de bloques a las compañías que invierten más en investigación y desarrollo tecnológico colaborando con las instituciones noruegas. Así mientras más crítica es la tecnología que se desarrolla en conjunto con los investigadores y con las investigaciones noruegas mayor es la prioridad asignada para acceder a los nuevos bloques”.

El IMCO destaca que “en 2011 el IMP contaba con apenas 22 patentes internacionales vigentes, 16 de ellas registradas en EUA. Ese mismo año, Schlumberger (una empresa de servicios), generó 540 patentes”. Si el sector petrolero se abriera, ¿no escogerían los operadores privados a Schlumberger para sus servicios técnicos y tecnológicos y para desarrollarles tecnología en lugar del IMP?, ¿los operadores privados financiarían al IMP o a Pemex para que generara con el tiempo tantas patentes como Schlumberger?, o más bien resultaría que el IMP tendría que reducir sus investigaciones y servicios de acuerdo a las operaciones limitadas que Pemex tendría con las propuestas del IMCO. En pocas palabras, se dismantlaría aún más a ese Instituto. Con la generación de energía eléctrica por productores independientes, ¿Iberdrola contrata al Instituto de Investigaciones Eléctricas (IIE) para el desarrollo de la tecnología que necesita? ¿Han aumentado las patentes del IIE a raíz de esa privatización? ¿Qué porcentaje del presupuesto del IIE se obtiene de los servicios a Iberdrola? Las respuestas son obvias.

La privatización sería negativa para el desarrollo de IDT nacional y se perdería materia de trabajo. Pemex tiene “Estrategia como seguidor de tecnología”, y la investigación y desarrollo tecnológico nacionales son “esfuerzos aislados, en ocasiones desvinculados de las actividades productivas”. “Falta flexibilidad en la contratación (tecnologías que tienen un solo proveedor, limitaciones para establecer alianzas)”, “La limitación presupuestal restringe la implantación de los desarrollos”, “Estructuras y recursos humanos insuficientes para sustentar una adecuada gestión tecnológica” y “Brechas para el desarrollo y retención de recursos humanos”. Una privatización no mejoraría el desarrollo tecnológico nacional ni la generación de recursos humanos, pues los operadores privados traerían sus

tecnologías, sus cuerpos técnicos y el financiamiento para el desarrollo de tecnología que necesitaran lo proporcionarían a otros países, como ocurre en el sector eléctrico.

El IMCO establece que el “modelo a seguir es la industria automotriz mexicana basada en la integración de las cadenas productivas en conglomerados (*clusters*) regionales. Esta industria es un caso de éxito ya que de 2006 a 2011 las exportaciones mexicanas de automóviles crecieron 45%, al pasar de 44 mil a 64 mil millones de dólares.” ¿Pero cuántos diseños mexicanos alcanzan el mercado? Nuestro país maquila, no desarrolla tecnología automotriz. Y muchos de los proveedores de partes no son nacionales. La dependencia tecnológica en el sector automotriz también es muy grande. ¿Cuánto invierte en IDT la industria automotriz trasnacional en nuestro país? ¿Cuántos centros de desarrollo tecnológico de la industria automotriz trasnacional están establecidos en nuestro país? ¿Se le cobran a la industria automotriz impuestos del 99.7% de su rendimiento de operación? ¿Qué porcentaje del presupuesto federal proviene de los impuestos al sector automotriz? ¿En cuánto crecieron las importaciones de tecnología y partes para los automóviles maquilados de 2006 a 2011? México exporta, pero también importa muchos vehículos automotores. Desde luego que la industria automotriz es una de las más importantes del país.

El IMCO propone que la Comisión Nacional de Hidrocarburos fiscalice los planes de desarrollo de la industria petrolera y que esto llevará al desarrollo de tecnología de punta en México. ¿Se ha generado mucha tecnología de punta nacional que se vende internacionalmente con la privatización de la generación eléctrica? También recomiendan que el Estado incentive la formación de recursos humanos para el sector hidrocarburos, y afirman que se puede lograr con más inversión a través de Conacyt y las universidades mexicanas. Además “Se podrían ofrecer incentivos fiscales a las empresas privadas que cumplan con estos programas, ya sea por iniciativa propia o en asociación con el Conacyt”. O sea que las compañías trasnacionales podrían aparte de llevarse renta petrolera recuperar parte de su pago de impuestos por medio de incentivos si cumplieran con ciertos programas de capacitación.

El ITAM/WWC establece que “El modelo actual, que pone toda la operación sobre Pemex, toda la tecnología en el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP), y toda la carga económica del presupuesto, no es adecuado para la era del “petróleo difícil”. Si lo que afirman es que el IMP es el encargado de desarrollar toda la

tecnología para Pemex, no es verdad como se ha discutido ampliamente en este trabajo. Esta afirmación contradice con las aseveraciones en el Plan Estratégico Tecnológico de Pemex en el que se constata la incipiente capacidad tecnológica desarrollada en el país.

También se ha afirmado en medios electrónicos que el Programa Estratégico Tecnológico le permitirá a Pemex recuperar la autosuficiencia tecnológica, lo cual es exagerado porque nunca la ha tenido, si es que se refieren a tecnología propia o por otra parte, la ha alcanzado, si se refieren a tecnología adquirida del exterior. No deben exagerarse las expectativas del desarrollo tecnológico nacional. Las empresas en México importan el 96% de la tecnología y se desarrolla poca tecnología petrolera de punta en el país, aunque Pemex ha adquirido la que le falta del extranjero por lo que es un poco confusa la afirmación “Finalmente el argumento de que Pemex no tiene tecnología no sólo es patético, sino que es una falta de respeto a instituciones públicas como la UNAM, el IPN y el IMP, que por muchos años han formado algunos de los mejores ingenieros civiles, petroleros y químicos del mundo”. Los recursos humanos no son tecnología, y la gran mayoría de los mejores ingenieros civiles, petroleros y químicos en México no se dedican a la generación de tecnología petrolera que se use en las operaciones de Pemex. Las instituciones de educación superior no se aplican principalmente a hacer tecnología sino a generar conocimiento.

Las afirmaciones que argumentan que para extraer el petróleo no se requiere tanta ciencia y que por tanto no se necesita de mucha tecnología, también están fuera de lugar. La respuesta a la pregunta ¿desde cuándo se requiere tanta ciencia para extraer el petróleo? es: desde que se quiso extraer petróleo y no agua, petróleo y no lodo; esto significa que se necesitó de tanta tecnología desde las primeras extracciones que necesitaron identificar las moléculas de petróleo.

En un principio fueron conocimientos generales de física y química los usados en la industria petrolera, pero después se fueron especializando tanto que se crearon disciplinas nuevas y la tecnología de extracción fue mejorando rápidamente para penetrar ambientes naturales vírgenes a miles de metros bajo el subsuelo, sobre todo del mar. Al incorporar muchos conocimientos de física, matemáticas y química entre otras disciplinas, así como tecnologías de información y comunicaciones, se crean las tecnologías de punta de ahora. Lo que no es alta tecnología es una barra de metal para perforar con la energía de nuestros músculos un pozo, esto si no tiene mucha ciencia, pero, ¿en dónde podemos encontrar actualmente

un lugar en dónde el petróleo se encuentre a flor de tierra para poder sacarlo de esa manera? El avance de la ciencia y la tecnología petrolera se ha hecho continuamente y es necesario saber qué es para estimar las inversiones en recursos humanos e infraestructura que se tienen que hacer para desarrollarlas. Los recursos humanos llevan tiempo en aprender a resolver las ecuaciones de flujos de fluidos en medios porosos y muchas otras. Cuando los conocimientos se concretan en las tecnologías vemos la maravilla de todas esas disciplinas en las perforaciones, cimentaciones y los tubos que resisten las corrientes submarinas y que llevan el oro negro hacia arriba de tal manera que no produzcan desastres ambientales como los ocasionados por British Petroleum en el Golfo de México. Los científicos, tecnólogos e ingenieros lo hacen posible; un observador sin la preparación suficiente, podría considerar esa extracción como magia. Los que desarrollan tecnología tienen recursos humanos que dominan esas ciencias y técnicas y los que compran la tecnología pueden “darse el lujo” de únicamente apretar un botón y observar “la magia”; pero serán incapaces de crear cosas nuevas y dependerán de los intereses de aquellos que desarrollan tecnología, pues generarán muchas veces la que les ayuda a resolver sus problemas no los de México.

Los recursos materiales apropiados también son cruciales, porque no es lo mismo tener una regla de cálculo que una computadora, no es lo mismo analizar los datos de un negocio con *Excel* que con *SAS Visual Analytics* o escudriñar lo diminuto con un microscopio óptico que con un electrónico de barrido. ¿Qué clase de infraestructura es deseable que tengan nuestros científicos, tecnólogos e ingenieros? La que contiene la más alta tecnología.

La ciencia y la tecnología son dos pilares sólidos de los que surgen las innovaciones tecnológicas que surgen después de mucha preparación intelectual. Las actividades en ciencia y tecnología también se diseñan. Los ingenieros crean los puentes entre ciencia y tecnología y tecnología e innovación. Muchos podrían diferir conmigo en estas afirmaciones y quizá ellos tengan razón.

México no produce mucha tecnología petrolera, sino crudo para vender, pero ha producido recursos humanos muy valiosos que en ciertas áreas en las que existen en cantidades apropiadas podrían desarrollar algunas tecnologías de punta específicas si se les proporciona el financiamiento y la infraestructura continua y adecuada; por medio de programas que tengan una buena dirección, que produzcan resultados y que sean evaluados apropiadamente, puesto que de otra manera también serían recursos desperdiciados. Se necesita contar con directivos capaces para dirigir esas actividades que no sean asignados por compadrazgo.

El ITAM/WWC afirma que “Al negársele a Pemex la posibilidad de trabajar con empresas privadas y extranjeras que sí cuentan con tecnología de punta para el sector, se le condena al atraso y a la dependencia tecnológica.”

El ITAM/WWC quisiera convencer que al permitir operadores privados en las operaciones que ahora son estratégicas, de acuerdo a la Constitución Política del país Pemex, contaría automáticamente con tecnología de punta y ya no sería dependiente tecnológicamente.

El ITAM/WWC afirma que “Se necesita, de manera urgente, más inversión pública y privada para desarrollar más capacidad de investigación. Además, es urgente generar incentivos para atraer a México la mejor tecnología, experiencia y conocimiento, como han venido haciendo tantas otras naciones”. Esta aseveración parece contradecir su afirmación de que México no desarrolle tecnología sino que la obtenga a través de asociarse con otros operadores, aunque se refieren a desarrollar capacidad de investigación y no tecnología.

El ITAM/WWC no propone un porcentaje de la renta que se llevarían las transnacionales para la IDT nacional.

El ITAM/WWC asegura que “SaudiAramco, Petrobras y Statoil, se han hecho más grandes y más fuertes que nunca, pues sus Estados han fomentado mecanismos mixtos que les ha permitido acceder a tecnologías a cambio de compartir la operación con las compañías privadas”. Cada país aprovecha sus recursos de acuerdo a sus necesidades y capacidades tomando en cuenta que en el caso de los hidrocarburos son no renovables y que la renta no se ceda a las transnacionales, ni se fomente la corrupción en el sector energético, sino que se aumente el bienestar de la población presente y futura del país. Los países menos dependientes en la generación de tecnología son los que generan más riqueza para sus habitantes.

Los argumentos que se han presentado en este escrito sobre los daños al desarrollo de la ciencia y la tecnología nacionales para el sector energético que resultarían de una reforma privatizadora, refutan la aseveración que se encuentra en la propuesta de Reforma Energética del Partido Acción Nacional (PAN) presentada el 31 de julio de 2013 “En Acción Nacional estamos ciertos que una reforma energética como la que se propone requiere dotar al Estado de todos los mecanismos posibles para maximizar la renta petrolera, eficientar los esquemas de inversión y detonar el desarrollo de nuevas tecnologías para el país”.

La propuesta de Reforma Energética del Ejecutivo Federal

La propuesta del Ejecutivo Federal contiene promesas que la población fácilmente entiende y que podrían despertarle una esperanza de un futuro mejor: empleos nuevos y tarifas de electricidad y gas bajas. Contiene también argumentos fácilmente cuestionables, como el asegurar que esto se logrará en gran parte porque tenemos un montón de gas *shale* o de lutitas, y que para sacar toda esa riqueza del subsuelo necesitamos la mejor tecnología que no podemos desarrollar y que solamente la tienen los privados. Los recursos de lutitas son prospectivos, es decir hipotéticos, tan hipotéticos como los cientos de miles de empleos que se afirma se crearán. Propone no contratar a los privados por medio de servicios simples sino por medio de contratos con los que se compartirá la utilidad, es decir, se compartirán las ganancias que actualmente genera Pemex con ellos, pero no le llaman renta sino utilidad, y para esto se necesitan cambiar los Artículos 27 y 28 de la Constitución. A los contratos de riesgo los denominan de utilidad, y mencionan que son contratos en los que los operadores privados ponen en riesgo su financiamiento, pero no mencionan que cualquier financiamiento de los privados se llevará una ganancia, que será mayor que la que obtendrían en otras inversiones, por eso están ansiosos de que se abra el sector petrolero a su capital. Tampoco se menciona que son contratos de riesgo para el país porque se pierde la renta petrolera nacional. Se oculta que con los operadores privados la Nación dejaría de percibir los enormes ingresos que se obtienen de Pemex, aunque se afirma que por medio de los impuestos a los operadores privados se tendrán más recursos económicos —otra conjetura— y que con ese dinero de los impuestos y los recursos extraídos se generarán muchos empleos. La propuesta quisiera hacernos creer que los privados traerían mucho dinero a México, que lo entregarían a nosotros, cuando en realidad son negocios que tienen como principal objetivo aumentar sus ganancias y no el beneficio de la población, no el desarrollo nacional. Con la propuesta del Ejecutivo habría una transferencia de la renta que se tiene en la industria del petróleo a las compañías trasnacionales. Las compañías trasnacionales petroleras son negocios no benefactores del país.

El Ejecutivo Federal, en su propuesta de reforma privatizadora afirma que “Distintos países han ajustado su legislación ante los retos que representa el nuevo entorno de yacimientos cada vez más complejos, que requieren de grandes inversiones, compartir riesgos, así como desarrollar y aplicar nuevas tecnologías”. El Ejecutivo Federal ofrece como argumento para la admisión de operadores privados que se tengan que desarrollar y aplicar nuevas tecnologías; hemos discutido

ampliamente que Pemex ha logrado ser una de las compañías más rentables del mundo, adquiriendo tecnologías de fuera sin muchos problemas. El Ejecutivo quisiera dar la impresión de que se desarrollarían tecnologías nacionales si se admiten operadores privados, aunque no aclara cómo se desarrollarían las nuevas tecnologías, ni quiénes lo harían pues no menciona al IMP para nada en su propuesta. Si su propuesta se aceptara se desarrollarían tecnologías en otros países con la renta petrolera que se lleven de aquí y aumentarían los empleos con seguridad, pero en el extranjero.

La propuesta incluye “En el caso del gas y crudo de lutitas, los retos técnicos y de capacidad de ejecución son significativamente mayores que los que se enfrentan en yacimientos convencionales, ...” El Ejecutivo está dando por hecho que las tecnologías para hidrocarburos de lutitas son ya un éxito probado a nivel mundial, aunque todavía tienen que confirmarse en la operación los beneficios y costos de esas tecnologías. Los recursos prospectivos de lutitas en este momento son tan hipotéticos como los “cientos de miles de empleos” que el Ejecutivo Federal afirma que se generarán. Cuando surgieron las energías nucleares de fisión se aseguraba que enormes desiertos se convertirían en vergeles por tanta energía limpia, barata y segura, que se podría usar para llevar agua a los desiertos; el escape de agua radioactiva del complejo nuclear de Fukushima confirma que fue tan solo una ilusión.

Se afirma que “Por otro lado, los trabajos en aguas profundas requieren del conocimiento para desarrollar, administrar y operar las nuevas tecnologías que se emplean en este tipo de yacimientos. Para dimensionar el tamaño del reto tecnológico, cabe resaltar que las técnicas utilizadas en este tipo de operaciones sólo son comparables a las empleadas en la aeronáutica espacial, debido a las condiciones extremas que se enfrentan en términos de presión, temperatura, corrientes marinas y eventos meteorológicos en la superficie.” El conocimiento para administrar y operar las nuevas tecnologías lo pueden adquirir trabajadores que llevan a cabo esas actividades actualmente, mediante una capacitación adecuada. Pemex podría adquirir esas nuevas tecnologías y desarrollar algunas como resultado de programas tecnológicos nacionales muy bien dirigidos, es demagógico asegurar que podríamos desarrollarlas todas (autosuficiencia). Nosotros diariamente usamos tecnología como las empleadas en la aeronáutica espacial que se encuentran integradas en nuestros teléfonos celulares. De hecho la tecnología *freeze-driedfood* esencial para los astronautas se usa para algunos alimentos que compramos en los supermercados.

Se argumenta que “Ante las grandes inversiones requeridas, el alto riesgo de que la producción no sea comercialmente atractiva y la necesidad de un desarrollo tecnológico de alta especialidad, la práctica internacional más extendida es que las empresas realicen operaciones en aguas profundas con esfuerzos compartidos,…”.

El Ejecutivo Federal argumenta que es necesaria la intervención de los privados porque existe necesidad de desarrollo tecnológico de alta especialidad y quiere inducir que concluyamos que se realiza en el extranjero y que por ello les debemos ceder las actividades petroleras que por ahora están reservadas exclusivamente para la Nación (Artículos 27 y 28 constitucionales). El Ejecutivo pretende ignorar que Pemex ha sido capaz de adquirir la tecnología necesaria desde su fundación.

Se argumenta que “Si bien en su contexto histórico existieron razones para que en 1958 se estableciera que la explotación de la Nación se llevara a cabo sólo a través de Petróleos Mexicanos,…… Sin embargo, como ya se mencionó, el petróleo de fácil acceso se está agotando y cada vez son mayores los desafíos que se enfrentan para su explotación, entre ellos altos riesgos, grandes inversiones, alta capacidad operativa y la necesidad de recursos tecnológicos cada vez más desarrollados.” Nuevamente, el Ejecutivo Federal argumenta que como se necesitará de recursos tecnológicos cada vez más desarrollados se necesitará de los operadores privados. Los teléfonos celulares se vuelven más sofisticados y poderosos pero no por eso tenemos que contratar a una persona para que nos marque el número cuando adquirimos el más reciente, quizá solamente le preguntaríamos al proveedor como hacerlo una sola vez. El ejecutivo quiere dar la impresión que el desarrollo tecnológico de las tecnologías petroleras se comenzaría desde cero y que habría que hacer los desarrollos (no adquirirlos como ha sido la estrategia de Pemex) y que como no lo podríamos hacer entonces se tienen que aceptar los cambios de los Artículos 27 y 28 de la Constitución con los cuales se pierde el control de áreas estratégicas de la Nación. En el país se deberían desarrollar tecnologías específicas tanto en energías fósiles como en renovables y avanzar hacia metas más ambiciosas usando el financiamiento de la renta petrolera.

Se establece que “En el contexto actual, la imposibilidad de que la Nación pueda aprovechar en sus actividades de exploración y extracción, la participación de particulares, a través de contratos, los cuales podrían aportar precisamente las altas inversiones requeridas, los recursos tecnológicos y la experiencia,…”.

Nuevamente se usa el argumento que al tener operadores privados contaremos con los recursos tecnológicos y la experiencia necesarios para encontrar y sacar petróleo, como si Pemex no lo hubiera hecho por decenas de años.

El ejecutivo propone “Formar a las nuevas generaciones con educación de calidad y desarrollar capacidades profesionales. Así, nuestro país podrá aprovechar su bono demográfico y generar un número creciente de trabajadores de alta especialidad técnica. Además, se impulsará el desarrollo tecnológico nacional, dirigiendo claramente los esfuerzos a obtener soluciones acordes con los nuevos retos geológicos.” En otras partes se usa como excusa que los privados tienen tecnología y la desarrollan y que por eso se tendría que cambiar la ley fundamental, pero aquí dice que se impulsará el desarrollo tecnológico nacional. No se estima cuánto necesitaría invertirse en el desarrollo tecnológico nacional, ni cómo se haría, ni cuánto invertirían los privados para ello en instituciones nacionales, ni el financiamiento del Gobierno para esas actividades que ha descuidado por décadas.

Para el caso del sector eléctrico no se menciona nada de desarrollo tecnológico nacional, al parecer se acepta que los privados traerán la “última tecnología” del exterior, como si mucha de ella no estuviera en operación aquí. No se menciona la necesidad de generación nacional de tecnologías renovables. No se menciona al Instituto de Investigaciones Eléctricas (IIE), ni al Instituto de Energías Renovables de la UNAM, ni al Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares (ININ). No existe mención a las Instituciones de Educación Superior como la UNAM, el IPN y la UAM. Para el sector eléctrico solamente se menciona el “cambio tecnológico” y los “avances tecnológicos”. Así, se afirma que “Mediante la creación de la Comisión Reguladora de Energía, se estableció un marco regulatorio que ha ido adecuando la reglamentación, tomando en cuenta los cambios tecnológicos y las demandas de la industria eléctrica nacional”, que “Adicionalmente, y al igual que en el caso de las reformas en materia de hidrocarburos, esta propuesta integra los avances tecnológicos que permiten hoy en día formas más eficientes de organización industrial, ...” y que “Sobre estas bases, se profundizará el cambio tecnológico puesto en marcha en el sector eléctrico, se propiciarán nuevas inversiones, ...”, y es todo lo referente a investigación y desarrollo tecnológico. En este caso no se menciona el *knowhow* de las tecnologías de información y comunicaciones que se usan en el sector eléctrico nacional y que también se usa en la aeronáutica espacial.

Reflexiones finales

Muchos de los argumentos de las propuestas del IMCO, del ITAM/WWC, del Partido Acción Nacional y del Ejecutivo Federal son frívolos como los que presentó Felipe Calderón Hinojosa en el año 2008. La mayoría de las propuestas no mencionan al IMP, ni al IIE, ni al ININ, ni la necesidad de desarrollar tecnologías

nacionales específicas para el sector energético de una manera suficiente, dirigida, evaluada y sostenida, y mucho menos cómo se haría; usan las palabras tecnologías, retos tecnológicos y desarrollo tecnológico como cosméticos y excusas para la privatización del sector energético.

Con el desmantelamiento que se pretende hacer aún más de Pemex y de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) es probable que habrían despidos en el IMP, el IIE, Pemex y la CFE, aunque se asegura, sin sustentarlo, mediante propuestas privatizadoras, que aumentará el número de empleos en cientos de miles. La propuesta del Ejecutivo Federal no especifica cómo se lograrán los beneficios que menciona, no es creíble.

Se avanza en la privatización de los servicios públicos, el agua, y en Tehuantepec, hasta el viento. Se ha privatizado en gran parte la generación de electricidad. Ya existe cierto grado de privatización en la exploración y explotación, transformación, almacenamiento y transporte de hidrocarburos, pero en los próximos meses se quiere legalizarla y ampliarla más. Desde principios de los años 80 se esperaba que los privados generaran trabajos y riqueza pero terminaron fabricando pobres, desempleados, corrupción, inseguridad industrial, baja competitividad, pérdida en el PIB, mano de obra expulsada a Estados Unidos, informalidad e inseguridad en el empleo y deterioro del ambiente.

Con la nueva administración federal continúan el incremento al precio de la gasolina, al diesel y a las tarifas eléctricas que repercuten en las industrias y el transporte, propiciando la inflación. Los salarios aumentan en migajas y la pérdida de empleos propicia la inseguridad. El narcotráfico se ha vuelto gran empleador y generador de divisas, de hecho hasta existen instalaciones de Pemex en áreas dominadas por él. El Gobierno petroliza la economía y cuida las variables macroeconómicas, lo que le pase al pueblo pareciera importarle poco.

Con base en esto, podemos decir que una nueva reforma energética debería impulsar el desarrollo tecnológico nacional, lo que impulsaría la innovación en muchos sectores de la economía generando riqueza nacional. Hace cinco años se nos ilusionó para que aceptáramos la propuesta del Ejecutivo Federal con “un tesoro en el fondo del mar”, ahora es con los “miles de millones de barriles” de petróleo y gas *shale* que “tenemos” en el subsuelo, se repite también la parte del dinero y la tecnología que “nos traerán los privados” y que se generarán “cientos de miles de empleos”; el cuento ha cambiado un poco, pero el fin, es el mismo – privatizar-. Con la propuesta del Ejecutivo Federal pierde la Nación.

Textos citados

Jorge Basurto. *El conflicto internacional en torno al petróleo de México*. Siglo XXI Editores. 1976.

Nicolás Domínguez Vergara y Yadira Zavala Osorio. *Investigación y desarrollo tecnológico en la industria petrolera mexicana*. Páginas 307-364. Libro *PEMEX: Presente y Futuro*. Editorial Plaza y Valdés. 2009.

Leopoldo García-Colín Scherer (1979), “La ciencia y la tecnología del petróleo: situación actual y perspectivas futuras en México”, *Las perspectivas del petróleo mexicano*, México, El Colegio de México, pp. 65-100.

Guillermo Guajardo Soto (2004), “El papel del Instituto Mexicano del Petróleo en el cambio tecnológico de Pemex: la búsqueda de un margen de maniobra en el subdesarrollo, 1965-1990”, ponencia presentada en el *II Congreso de la Asociación Mexicana de la Historia Económica. 27-29 de octubre de 2004*.

Felipe Ocampo Torrea, *Pemex: mitos, realidades, testimonios y propuestas*. Editorial Universidad Autónoma de la Ciudad de México. 2006.

Instituto Mexicano para la Competitividad A. C. *Nos cambiaron el mapa: México ante la revolución energética del Siglo XXI*. Julio 2013. <http://imco.org.mx/wp-content/uploads/internacional/ICI2013-completo.pdf>

Pemex en cifras. Síntesis Operativa. *Relación con inversionistas*. Mayo 2013. http://www.ri.pemex.com/files/content/PEMEX_Fact_Sheet_e_2012D.pdf

Pemex. *Pemex Investor Presentation*. Septiembre de 2012. [http://www.ri.pemex.com/files/content/Pemex_Outlook_I_120906%20\(New%20Investors\)_ri.pdf](http://www.ri.pemex.com/files/content/Pemex_Outlook_I_120906%20(New%20Investors)_ri.pdf)

ITAM y Woodrow Wilson International Center. *Un nuevo comienzo para el petróleo mexicano: principios y recomendaciones para una reforma a favor del interés nacional*. Noviembre 2012. http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/wood_nuevo_comienzo_para_mexico.pdf

Adolfo Martínez-Palomo. *Ciencia para el desarrollo*. El Colegio Nacional. 1990.

Felipe Ocampo Torrea (2005), “La tecnología petrolera sí se compra”, *Energía a Debate*, abril. <http://www.energiaadebate.com.mx/Articulos/abril2005/latec.html>

Nicolás Domínguez Vergara et al. *Desarrollo tecnológico y Educación Superior en México*. Revista *Este País*. Número 236. Pág. 17. Diciembre de 2010.

Pemex. *Programa Estratégico Tecnológico. 2013-2027*. http://www.pemex.com/files/content/pet_2013-2027_121113.pdf

Nicolás Domínguez Vergara. ¿Por qué no desarrollamos tecnología para aguas profundas? *Revista Este País*. Págs. 20-27. Mayo 2008.

Pemex. *Plan Estratégico Tecnológico*. Julio 2012. http://www.pemex.com/files/content/130730_estrategicotecnologico.pdf

Carlos Huerta Durán (Pemex). *Reforma del sector energético. Desafíos y opciones para México*. Mayo 2013. http://www.prd.org.mx/portal/documentos/ponente_carlos_huerta.pptx

Partido de la Revolución Democrática. *Propuesta de Reforma Energética*. http://www.prd.org.mx/portal/documentos/propuesta_energetica.pdf

Nicolás Domínguez Vergara. Implicaciones de la propuesta de Reforma Energética de Calderón en la ciencia y el campo de la tecnología petrolera. http://redpol.azc.uam.mx/descargas/especial/coloquio1/IMPLICACIONES_PROPOSTA_REFORMA.pdf

ATKearney. *Estudio de prospectiva tecnológica de la industria automotriz en México*. (2007). Consultado el 27 de julio de 2013. http://www.economia.gob.mx/files/comunidad_negocios/industria_comercio/Estudios/Estudio_Prospectiva_tecnologica_industria_automotriz_Mexico.pdf

MCA. *Pemex adopta primer programa estratégico tecnológico en 25 años*.

Periódico Excelsior. 29 de abril 2011.

<http://www.excelsior.com.mx/2011/04/29/dinero/733089>

Importan empresas en México 96% de tecnología: Academia Mexicana de Ciencias. Periódico La Jornada. 5 de junio de 2010.

Claudia Sheimbaum. *Las verdaderas razones de la privatización del petróleo*. Periódico

La Jornada. 9 de agosto de 2013.

<http://senderodefecall.blogspot.com/2013/08/mensaje-de-amlo-12-de-agosto-2013-la.html>

Nicolás Domínguez Vergara et al. *Prospectiva de la Investigación y el Desarrollo Tecnológico del Sector Petrolero al Año 2025*. Editorial IMP. 2001.

PAN. *Iniciativa de Reforma Energética*. <http://www.pan.org.mx/reforma-energetica/>

Propuesta de Reforma Energética del Ejecutivo Federal.

http://42f4af8e98d42ea6aec0-642e85483da5e12593522df60934559e.r38.cf2.rackcdn.com/Reforma_Energetica.pdf?289b7246ddd22d2f3bdbc880295b023d

Ciro Pérez Silva y Rosa Elvira Vargas. *Condenan expertos la campaña sobre el “tesoro escondido en el fondo del mar.”* La Jornada. Página 8. 4 de julio de 2008.

Privatización y políticas públicas. El caso de la Propuesta de Reforma Energética Peñanietista

Ma. Guadalupe Huerta Moreno

La propuesta que aquí se presenta es congruente y consistente con las ideas fundamentales del Presidente Lázaro Cárdenas (propuesta de Reforma Energética de Enrique Peña Nieto, 2013).

Introducción

En la propuesta de reforma energética del presidente Enrique Peña Nieto, se reitera que no se pretende privatizar a la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos (Pemex). El punto es que la privatización en aquella empezó hace ya más de cuatro lustros y lo que ahora se busca es institucionalizar con todas las de la Ley la estrategia privatizadora de su gestión. Lo que hay que aclarar es que la política de privatización no necesariamente pasa por la venta de los activos físicos (exprivatización), sino que también puede darse mediante la transferencia a empresas privadas de la gestión (endoprivatización) de las actividades o la prestación de servicios de determinado organismo, empresa o institución pública. La privatización como instrumento de política pública, ya sea en su forma de exprivatización o de endoprivatización, comenzó a instrumentarse en nuestro país en los años ochenta del siglo pasado y hoy sigue vigente en una propuesta de reforma energética que tiene por objetivo, en el discurso, “mejorar” las condiciones operativas de la industria energética, pero que en la realidad pretende abrir mayores espacios de participación al capital privado, nacional y extranjero, en una industria altamente rentable como es la industria energética. Por lo tanto, de llevarse a cabo la reforma energética, el mayor beneficio no se reflejará ni en la economía de las familias ni en el fortalecimiento del mercado interno, sino fundamentalmente en las ganancias de los grandes corporativos nacionales y extranjeros de la industria energética.

El trabajo está dividido en tres partes. En la primera sección se analizan algunos de los factores económicos e ideológicos que una vez agotada la *Era Dorada del Capitalismo se utilizaron* para justificar la instrumentación generalizada, en su

carácter de política pública, de la política de privatización y que desde su origen ha sido alentada con la visión pragmática del libre mercado en detrimento de la participación del Estado en la economía. En la segunda, se examina el proceso de privatización en México y las características particulares que asumió en sus primeros años en el sector energético. En la última parte, se analizan los planteamientos expuestos en la Plataforma Electoral del PRI (PEFyPG), los Ejes Rectores del Pacto por México (PM), la Estrategia Nacional de Energía 2013-2027 (ENE) y la Propuesta de Reforma Energética peñanietista (PRE). De lo que se desprende, contrario al discurso oficial, el carácter estrictamente privatizador de la propuesta de reforma energética del actual gobierno. Por último se expone algunas ideas a manera de conclusión.

1.- Exoprivatización y endoprivatización: dos caras de una misma moneda.

Primeros pasos.

En la Época Dorada del Capitalismo, que va de finales de la Segunda Guerra Mundial hasta mediados de los sesenta, el Estado fue el actor central de los procesos económicos y sociales, porque con los instrumentos institucionales a su alcance dirigió de planeación económica y creó, mediante acciones públicas específicas, un entorno propicio para la expansión de las actividades productivas y comerciales del sector privado en un momento de expansión económica y de estabilidad de las relaciones financieras internacionales. En paralelo, mientras la ganancia en el sector industrial se incrementaba de forma sostenida como resultado del mejoramiento de las capacidades productivas y se dinamizaban las relaciones comerciales entre regiones y países, se crearon todo tipo de organismos públicos, instituciones y empresas bajo el control gubernamental que al estructurar un entramado administrativo sirvieron como correa de transmisión para la implementación de políticas de bienestar y desarrollo económico que validaron la transformación y avance de los sociedades en los países occidentales).

Una vez que esa etapa de expansión económica se agotó como resultado de la pérdida de dinamismo del capitalismo industrial, y de la consiguiente caída de la tasa de ganancia, fenómeno asociado a la transformación de las relaciones productivas y de los términos del intercambio a nivel internacional, el excedente mundial se redujo, lo que provocó un malestar económico generalizado. Sumado a esas complicaciones, el resquebrajamiento del sistema financiero internacional,

basado en el patrón oro-dólar, durante el primer tercio de los años setenta del siglo pasado, que había dado estabilidad al capitalismo mundial, terminó por crear las condiciones económicas e ideológicas propicias para el inicio de un férreo ataque a los estados benefactores en los países occidentales y a los estados intervencionistas en las naciones menos desarrolladas. El objetivo del ataque era que se redefinieran las fronteras entre estado-mercado-sociedad a fin de ganar mayores espacios para el capital privado y las fuerzas del mercado.

Ahora bien, en las secuelas de las transformaciones del capitalismo internacional asociadas al avance de la globalización y del discurso de la competencia, junto a otras políticas como la desregulación, la disciplina fiscal, la apertura comercial y la liberalización de los mercados financieros, la privatización, que apareció como un eficiente medio para acelerar el achicamiento de la participación e incidencia del Estado en la economía, tuvo uno de sus momentos de mayor gloria en los años setenta del siglo pasado. En esa época y al amparo de los gobiernos de derecha en el mundo desarrollado —el de Margaret Thatcher quien gobernó el Reino Unido entre 1979 y 1980 y de Ronald Reagan que hizo lo propio entre 1980 y 1989 en Estados Unidos— la privatización, en su carácter de política pública, se generalizó en prácticamente a todo el mundo (Bartolotti y Milella, 2006).

Aunque tradicionalmente la política de privatización se ha identificado con la venta o transferencia de activos públicos al sector privado, en lo que se denomina exprivatización, también puede darse como privatización de la gestión de servicios públicos, en lo que se conoce como endoprivatización, y que se expresa mediante la transferencia al sector privado de la gestión de la provisión y prestación de determinados bienes y servicios públicos. En tanto que en la primera el papel del Estado, una vez que patrimonialmente se ha desprendido de activos públicos, se limita a estructurar mediante la regulación un marco de directrices para la cobertura y la calidad, la segunda implica que un actor del sector privado asume la gestión directa de los mismos. En cualquier caso hay un impacto en los costos de la prestación de los bienes o servicios porque se tiene que asegurar un ingreso atractivo —en la forma de utilidades o beneficios— a los actores económicos privados que se encargarán ya sea de la provisión directa o de la gestión.

Del Consenso de Washington a las privatizaciones recientes

Al estallamiento de la crisis de la deuda de los años ochenta en América Latina siguió un nuevo impulso a la privatización que llegó de la mano de la

popularización del Consenso de Washington. Manifiesto integrado por diez políticas con las que se pretendía, en apalabras del propio Williamson (1990), “poner la casa en orden”. Idea orientada a crear el clima de opinión propicio al logro de una modernización basada, por una parte, en la transformación gerencial de la administración pública, dejando atrás el modelo tradicional burocrático, rígido, inflexible incapaz de dar respuesta a los complejos problemas de una sociedad más participativa en un mundo cambiante y, por otra, dando paso a lo que Crozier (1992) llamó “la racionalización de las opciones presupuestales” y que simplemente se tradujo en recortes al gasto público para el logro de equilibrios presupuestales y el saneamiento de las finanzas públicas. Como bien menciona Hirschman (1991) en los ataques a los estados benefactores –cuya retórica es asimilable a los ataques a los estados intervencionistas– de lo que se trata es de deshacer o reformar “los programas e instituciones de seguridad social” que sustentaron el avance de las democracias occidentales de la posguerra.

Los reformadores en esos años, y de los actuales, tenían en mente nada más y nada menos que “eliminar” el yugo del Estado sobre la economía y el libre funcionamiento de los mercados porque siguen pensando, como en su momento lo hizo Adam Smith (1997) hace ya más de doscientos años: que el hombre en la búsqueda egoísta de su propio interés es capaz de beneficiar a otros cuando las fuerzas del mercado y su sistema de precios opera libremente sin ninguna intervención ajena a las mismas. Es decir, desde la perspectiva de la “mano invisible” la intervención de un actor –el Estado– que puede interferir o modificar el curso *natural* de las cosas debe reducirse al mínimo posible –la defensa nacional, las relaciones internacionales, la seguridad interna y la prestación de algunos servicios sociales básicos–, y la forma más eficiente y eficaz de atender las demandas sociales es dejar que la libre competencia y la iniciativa individual desplieguen todas sus capacidades y de esa manera se alcance el bien común. Consecuentemente, la modernización, como característica de las sociedades “postindustriales”, pasa por refuncionalizar o achicar la estructura administrativa y productiva del estado, lo que incluye, desprenderse de empresas públicas.

En ese marco ideológico, y ante la urgencia de sanear las finanzas públicas, en el llamado “Decálogo” del Consenso de Washington, se presentó a la política de privatización como generadora de importantes beneficios para las finanzas públicas:

...la privatización puede ayudar a eliminar presión sobre el presupuesto gubernamental, en el corto plazo, por el ingreso derivado de la venta de las empresas y, en el largo plazo, en la medida en que la inversión ya no necesita ser financiada por el gobierno...puede ser muy constructiva cuando resulta en un incremento de la

competencia y es útil cuando alivia la presión fiscal” (1990, 16).

Haciendo eco de la reticencia estructural a incrementar los fondos públicos ampliando el rango y la profundidad de la carga impositiva a los negocios y la riqueza privados, para Andersen el aval de la política de privatizaciones es que “permite en una sola operación, incrementar los ingresos, contener y reducir los costes, aumentar la calidad, atender los servicios, modernizar infraestructuras y racionalizar la gestión de recursos escasos” (1997, 9). Pero la fe en las privatizaciones iba todavía más lejos, pues para el FMI, la privatización como elección de política no se concretaba en la simple redistribución de los activos del sector público al sector privado, sino en que después de su puesta en práctica “debería llevar a un incremento permanente en el nivel de producto agregado, de su tasa de crecimiento, y a la mejoría del bienestar” (Mackenzie, 1998: 363).

Ante el fracaso social de los ajustes económicos aplicados para enfrentar la crisis de la deuda en América Latina y cuestionando la idea del *estado mínimo o del estado modesto*, a partir del análisis de los factores que condujeron a la expansión de las funciones públicas y de la estructura administrativa del Estado como respuesta a devenir del capitalismo, OszlaK, asume una postura más crítica respecto de la política de privatización, pues considera que al limitar el alcance del Estado en la gestión económica y social “produce una serie de consecuencias sobre las relaciones de producción, la legitimidad de los dominios público y privado o el poder relativo de diferentes actores sociales y estatales” (1996,58) . Desde su perspectiva, la “simple transferencia de empresas o servicios al sector privado no asegura de manera automática que el mercado ajustará más eficientemente las relaciones entre empresarios, trabajadores y consumidores” (1996,58). Hechos de sobra confirmados en las secuelas de diversas privatizaciones alrededor del mundo.

Aunque en sí mismas las privatizaciones han tenido escaso –si no es que nulo– impacto en el crecimiento de los países, en la disminución de los costos en la prestación de los servicios y en el bienestar de la población en general, como instrumento de política pública sigue siendo promovido y utilizado en los sectores y actividades que hoy representan oportunidades de ganancia extraordinaria para el sector privado. En el mundo en desarrollo, el Banco Mundial tuvo y tiene una participación estratégica en esta tendencia ya que durante los últimos tres lustros ha favorecido las privatizaciones en sectores clave como el de telecomunicaciones, la prestación del servicio de agua potable, el transporte masivo, la educación pública, los servicios de salud, la creación de infraestructura, por supuesto, en el campo de la energía.

Incluso en las secuelas de la crisis financiera en curso, la más importante después de la crisis de 1929, la privatización como medida de política pública está siendo utilizada por diferentes gobiernos europeos para hacer frente a los crecientes déficit públicos derivados fundamentalmente de los programas de rescate financiero. Estrategia que ha sido apoyada por los organismos responsables de la estabilidad económica y financiera en la región –la famosa “Troika” compuesta por el Banco Central Europeo, el Fondo Monetario Internacional y la Comisión Europea- como parte de los programas de austeridad aplicados con el objetivo de restablecer los equilibrios macroeconómicos. De hecho los apoyos financieros otorgados por esas instituciones a los países europeos con serios problemas financieros son condicionados, como en su momento hizo en los ochentas y noventas el FMI en América Latina y en Asia, a la realización de masivos recortes al gasto público, con el consiguiente deterioro de programas sociales, que indiscutiblemente producen un descenso en el bienestar de la población; a la venta de empresas públicas a fin de tratar de restablecer el nivel de ganancias corporativas previo a la crisis y a la privatización de la provisión y prestación de servicios públicos para ampliar la esfera de actividades del capital privado a costa de la pérdida de espacios económicos de los gobiernos (Zacune, 2013).

En sociedades totalmente estratificadas, en las que el interés colectivo está supeditado al interés personal y a la maximización de beneficios (individuales o empresariales), y donde demás los símbolos dinerarios (ganancias, rentabilidad, lucro) están asociados con el éxito económico y político, las privatizaciones, en su forma de exprivatización o de endoprivatización, que de manera general poco contribuyen a un mayor crecimiento económico, a la calidad en la prestación de servicios, a menores costos por los mismos o a fortalecer las finanzas públicas, son un medio para seguir redistribuyendo la riqueza, como hace más de cuatro décadas en todo el mundo, a favor de los estratos económicos y políticos más poderosos.

2. De las primeras privatizaciones en México al comienzo de la privatización en el sector energético.

La crisis del endeudamiento externo y de las finanzas públicas de los años ochenta en nuestro país, que se tradujeron en el colapso económico, se enfrentaron con las tradicionales recetas de ajuste del FMI en las que es prioritario el saneamiento de las finanzas públicas. Para esto se recomienda, además de aumentar los ingresos vía el incremento de los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos, la

reducción del gasto por medio de recortes en programas de seguridad social, la disminución de la inversión pública y la transferencia, vía privatizaciones, de activos del sector público al sector privado.

En nuestro caso las primeras privatizaciones se desprendieron de la estrategia de desincorporación que se integró, como menciona Sacristán (2006), por cuatro políticas, a saber: la liquidación de empresas o extinción de fideicomisos, las fusiones, la transferencia a los gobiernos estatales y, finalmente las ventas. Con base en ellas comenzó la reducción del tamaño del sector paraestatal y, por lo tanto, de la incidencia directa, por medio de actividades productivas y la prestación de servicios, del Estado en la economía.

Entre las ventas más importantes de empresas públicas de los años ochenta están la de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas- las Truchas (Sicartsa), la de Altos Hornos de México (AHMSA), los Ingenios Azucareros y un largo etcétera. En los noventa las ventas más relevantes fueron las de Fertilizantes Mexicanos (Fertimex), Teléfonos de México (Telmex), Ferrocarriles Nacionales (Ferroviales), las líneas aéreas y los Bancos. En los años que transcurrieron entre 1988 y 2008 se transfirieron al sector privado 236 empresas y se concesionaron diversos proyectos de inversión en curso y de nueva creación en los sectores de infraestructura, servicios, manufactura, financiero, primario y de energía (Gráfica 1). Independientemente del flujo de ingresos temporales que las privatizaciones reportaron a las finanzas públicas y del ahorro en el gasto público inducido por la venta de empresas públicas, en prácticamente todos los casos los saldos, en términos de beneficios para la sociedad, son más negativos que positivos.

Contrario a los supuestos beneficios que reportarían las privatizaciones en términos de reducciones en las cargas impositivas, mejores servicios y tarifas para los consumidores, mayor competencia en los mercados y aumentos en la productividad de las empresas privatizadas, los costos asumidos por la sociedad son mayores. Ahora se importan prácticamente todos los fertilizantes afectando con ello de manera importante a los medianos y pequeños productores en el campo; la siderurgia presenta rezagos tecnológicos y problemas financieros crónicos; la industria azucarera está controlada por las grandes refresqueras; la telefonía pasó de ser un monopolio público a uno privado con altos costos para los usuarios; la eliminación prácticamente total del transporte de pasajeros por ferrocarril se tradujo además en la desaparición de economías locales y regionales asociadas su paso. La otrora poderosa “Mexicana de Aviación” está paralizada beneficiado

con su inactividad a las nuevas líneas áreas de bajo costo; la minería es foco de contaminación absoluta y de explotación sin límite de los mineros mexicanos; y, la banca transnacional que opera en México además de racionar el crédito a los sectores estratégicos para el desarrollo nacional como la manufactura y la agricultura cobra a los usuarios de servicios financieros tasas de interés, tarifas y comisiones superiores 3 0 4 veces a las vigentes en los países de origen de las casas matrices de los bancos establecido en México.

La privatización en el sector de la energía.

La nacionalización de la industria petrolera en 1938 fue complementándose con posteriores acciones gubernamentales destinadas a que el Estado asumiera el control total de la industria energética nacional. En ese sentido se ubican las reformas de 1960 para proscribir los contratos de riesgo y la nacionalización de la industria eléctrica en el mismo año, los cambios de 1983 a la Constitución (artículos 25-28) donde además de reafirmar la soberanía de la Nación sobre los recursos energéticos se delimitaron las áreas económicas estratégicas en las que participaría exclusivamente el Estado. Por ser actividades de interés público no podía considerarse como simple monopolios y su explotación por parte de organismos o empresas del Estado quedaba justificada en términos de la definición de las metas de desarrollo económico y de beneficio social para las futuras generaciones.

Sin embargo, frente a una globalización arrolladora, marcada por un conservadurismo ideológico y económico, que solo hacía sentido articulando al país a las tendencias internacionales de integración económica, desregulación y liberalización de mercados y de apertura económica y financiera, se procedió a iniciar la reordenación económica y a realizar los cambios estructurales requeridos en la lógica de la modernización económica. Esto se hizo por medio de políticas orientadas a favorecer la expansión del mercado a costa del retiro total o parcial del Estado en diversas actividades productivas y distributivas.

En ese contexto, uno de los primeros pasos en la privatización de la industria energética en el país se dio a través de las modificaciones impulsadas en 1992 a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. De esta manera se abrieron las puertas a la participación privada en el sector eléctrico en la cogeneración, el autoabastecimiento y mediante la figura de productores independientes (PI). Posteriormente, con la publicación de la Ley de Comisión Reguladora de Energía de 1995 se dieron a esta instancia las atribuciones legales para otorgar, revocar y

autorizar a los particulares a generar e importar energía. El resultado de ello fue que desde 1998 los aumentos en la capacidad de generación de energía eléctrica se obtienen con la participación del capital privado bajo los esquemas antes mencionados. Así, de la capacidad instalada para la generación de energía eléctrica en el país en 2011, que ascendía a 61 570 MW, el sector privado generaba el 14% y bajo la figura de PI se obtenía el 19% de total. Es decir, el 33% por ciento de total de la capacidad instalada en país depende de inversiones de capital privado (Sener, 2012).

Con la misma intencionalidad de ampliar las opciones de inversión para las empresas privadas, también en 1992, se hicieron cambios al Artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo que condujeron a la reclasificación de la petroquímica entre básica y secundaria, hecho que permitió que el capital privado acaparar la producción de los 46 petroquímicos que pasaron a ser secundarios, dejando al Estado la elaboración de sólo 7 derivados del gas y el petróleo (hidrocarburos naturales). Desde entonces la participación de inversionistas privados, nacionales y extranjeros, en la cadena de valor de la industria energética nacional, se ha fortalecido. Primero a través los Pidiregas y posteriormente con las modificaciones legales que impulsó en 2008 Felipe Calderón y que han permitido que, bajo diferentes permisos y tipos de contratos (de servicios múltiples y de riesgo), la inversión privada tenga una participación creciente en las actividades de exploración y producción de petróleo.

En ambos casos la justificación oficial fue, por una parte, que con una mayor participación de inversiones privadas mejoraría la calidad y bajarían los precios de la energía eléctrica y, por otra, que no sólo se incrementaría la producción interna de petroquímicos sino que, con un mayor número de empresas en el mercado, se abatirían los costos de su producción. A más de cinco lustros de iniciada la apertura del sector energético las promesas hechas para justificar una mayor participación privada en el sector no se han cumplido.

Por un lado, el precio de la electricidad, particularmente para consumo residencial viene aumentando de manera sostenida desde febrero de 2002 cuando se anunció la reducción de los subsidios, el ajuste de las tarifas y la nueva tarifa DAC o doméstica de alto consumo (González Broca y Rico, s/f). Por otra parte, lejos de aumentar la oferta de petroquímicos para la industria nacional su producción ha disminuido al grado en que el saldo de la balanza comercial de petroquímicos y de productos de origen petroquímico pasó de un déficit en 1993 de 66 millones de

dólares a 446 millones en el año 2000, cifra que en 2013 alcanzó los 1310 millones de dólares. Es decir, de principios de la década pasada a la actualidad el déficit comercial del sector creció en 193%. Además, a pesar de los diferentes de contratos firmados con el sector privado en la industria petrolera en enero de 2012, las reservas probadas de petróleo del país ascendían a 13.86 miles de millones de barriles de petróleo crudo equivalente, que se traducen en una vida promedio de 10.7 años. Cifra comparativamente menor con las reservas existentes en 1992 y 2002 que ascendían a 51.02 miles de millones de barriles de petróleo crudo equivalente y a 17.20 miles de millones respectivamente (BP, 2013).

3.- La privatización en la industria energética nacional y la propuesta de reforma energética peñanietista.

Sin considerar los magros resultados de las reformas hechas al marco regulatorio del sector energético para profundizar la privatización del sector energético, en su versión de endoprivatización, los esfuerzos para poner en manos del capital privado nacional y extranjero la operación, el funcionamiento y la renta petrolera están más vigentes que nunca. Muestra de ello es la actual Propuesta de Reforma Energética del Presidente Peña Nieto, misma que se fundamenta en tres documentos básicos: la Plataforma Electoral Federal y Programa de Gobierno 2012-2018 del PRI (PEFyPG), el Pacto por México (PM) y la Estrategia Nacional de Energía 2013-2027 (ENE). En estos documentos se expone un diagnóstico centrado en el estancamiento de la economía, la cual creció solo 1.9% en la última década, y en los desequilibrios sectoriales existentes que en presencia de un desempleo abierto, que pasó del 2.3% al 5.6% en el mismo período, han contribuido al deterioro del bienestar de la población, mismo que se viene manifestando en una conflictiva social altamente preocupante.

También se mencionan la desigualdad imperante y la pobreza existente como elementos que muestran la necesidad de “redefinir el papel que debe desempeñar el Estado en la marcha de la economía y su función de rectoría y de promoción del desarrollo “(PEyPG; 2012, 24). Declaración que en nada modifica la idea del Estado catalizador o promotor propia del neoliberalismo, pero que ante la escases de recursos para inversiones inducida por el propio gobierno se esgrime para probar la necesidad de realizar una nueva ronda de reformas en el sector energético, sin ahondar en las causas que originan esa escasez y que se vinculan estrechamente con la dinámica del actual modelo económico de libre mercado. Con su énfasis en el logro de los equilibrios macroeconómicos, el realismo fiscal y el mercado como la mejor institución, frente la opción centralizada del gobierno,

para asignar los recursos en la economía.

En el PEFyPG hay dos ideas centrales: por una parte, dinamizar el mercado interno y reestructurar a la economía para adaptarla a un entorno mundial altamente competitivo y, por otra, crear una política energética —electricidad, el petróleo y energías renovables— que revertiría los rezagos en la refinación y la producción de petrolíferos y que, consecuente con esa idea, “brindaría” seguridad energética al país y permitiría garantizar el desarrollo nacional y fomentar el crecimiento económico, el empleo y la estabilidad. En este documento se propone fortalecer a Pemex como *empresa pública* con un *gobierno corporativo* moderna, competitiva e integrada, y consolidar la estrategia de generar electricidad por co-generación. En este punto es relevante recordar dos aspectos. Uno, que de Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos vigente se desprende que Pemex es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto ejercer la conducción estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera estatal en los términos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo y, dos, que en la co-generación, basada en el uso de gas natural, vienen participando de manera creciente empresas extranjeras. Ahora bien, en el PM (compromisos 54-57, 59 y 60) se plantea, sin hacer mención alguna al sector eléctrico, que deberá llevarse a cabo una reforma energética que convierta al sector en uno de los más poderosos motores del crecimiento económico mediante la atracción de inversión, el desarrollo tecnológico y la formación de cadenas de valor. Y se señala que se requieren nuevas reformas regulatorias, en el sector energético y fiscal, para transformar a PEMEX en una *empresa pública* de carácter productivo con capacidad de competir hasta convertirla en una empresa de clase mundial. Además se afirma que se le dotará de reglas de *gobierno corporativo* y transparencia (Compromiso 55). En la redacción de los compromisos del PM se olvidó que Pemex es una empresa competitiva que produce a 6 dólares promedio por barril de crudo y que a pesar de lo que se ha hecho, por lo menos desde principios de la década pasada -con su régimen fiscal complejo y rígido y escasos recursos para que invierta- para agotarla financiera y productivamente, el país, por conducto de Pemex, es el décimo productor de petróleo a nivel internacional y el primero en América Latina, seguido de Venezuela con PDVSA y Brasil con Petrobras (BP, 2013).

Por su parte, en el diagnóstico de la ENE se expone un panorama alarmante. Se afirma que entre 2000 a 2011 el consumo de energía en el país creció a un promedio anual de 2.08%, tasa superior a la que presentó el Producto Interno Bruto (PIB), cuyo crecimiento anual fue de 1.82%, y se declara que hacia 2020 México

se convertirá en un país estructuralmente deficitario en energía que requerirá *la participación del sector privado* en aquellas actividades en donde por Ley puede hacerlo. La problemática presentada reconoce que el 50% de la electricidad se obtiene de plantas de ciclo combinado, hecho que presiona la demanda de gas natural, y en el caso del petróleo se especifica que a pesar de las inversiones realizadas en actividades de explotación y producción entre 2000 y 2012 la producción diaria de crudo cayó de 3.5 millones de barriles diarios a 2.9 millones. Lo que independientemente de las inversiones realizadas está asociado al paulatino agotamiento de los campos maduros y del activo integral Cantarell.

El documento está estructurado con un conjunto de objetivos estratégicos definidos a partir de estimaciones del comportamiento de la oferta y la demanda de energía. Tomando esto como referencia, se establecen las medidas de política, los temas estratégicos y las líneas de acción requeridas para la modernización del sector, la reposición de reservas y el aumento de producción de petróleo y gas.

De nueva cuenta el análisis que se presenta se queda en los efectos sin señalar las causas, entre las que se pueden mencionar, en electricidad, la presión de las empresas privadas que están co-generando y que tienen preferencia en las compras de electricidad por parte de la CFE, lo que imposibilita la reducción de las tarifas; en petróleo, la presión fiscal sobre Pemex que le impide financiar en un mayor porcentaje de ingresos propios no sólo las actividades de exploración y explotación sino también realizar inversiones sustanciales en obras de infraestructura en refinerías, ductos, gasoductos, proyectos que terminan siendo desarrollados a través de diferentes esquemas de contratación por el capital privado.

Ahora bien, a partir del diagnóstico catastrofista del futuro energético del país (crecimiento de la demanda de energía eléctrica superior al PIB y agotamiento de yacimientos de petróleo convencional), las políticas, las directrices y los lineamientos definidos en los anteriores documentos, el 12 de agosto de este año, el gobierno peñanietista presentó su Propuesta de Reforma Energética (PRE).

El punto de arranque de la PRE es una interpretación *sui generis* del nacionalismo cardenista, cuya máxima expresión fue la expropiación petrolera de 1938, tergiversado para mostrar al Presidente Lázaro Cárdenas como un conspicuo privatizador que no estaba en contra de la participación de particulares en las actividades como la “exploración y explotación del petróleo” y tampoco en “la construcción de oleoductos, refinerías y sistemas de distribución de gas” (PRE,

2013, 6-8).

De ahí que se mencione que:

...la reforma cardenista estableció en el artículo 27 constitucional que la ley reglamentaria respectiva determinaría la forma en que la Nación llevará a cabo las explotaciones de esos productos; es decir, la forma en que recuperará dichos recursos del subsuelo y dispondrá de ellos. *Así, es clara la distinción entre el derecho exclusivo del Estado reconocido por la Constitución para extraer y disponer de sus propios recursos, y la forma en que lo hará, que será determinada por la ley, otorgándose para ello el más amplio margen al legislador* (PRE, 2013; 7. Itálicas nuestras).

Y más adelante se afirma:

El diseño del régimen jurídico en materia de hidrocarburos impulsado por el Presidente Lázaro Cárdenas no corresponde al texto constitucional vigente, fruto de reformas posteriores. Por tanto, *la recuperación del diseño original cardenista, motivo de la iniciativa que se presenta a esa Soberanía, implica necesariamente una reforma constitucional* (PRE, 2013; 10, itálicas nuestras).

Del primer párrafo se concluye cómodamente que la exclusividad del Estado en materia energética y la propiedad de los recursos en el subsuelo implica, por un parte, sólo la eliminación de concesiones pero *no otras formas de contratación* con el sector privado para explotar la riqueza energética del país y, por otra, que aparentemente siempre estuvo abierta la posibilidad ampliar, como ahora se pretende, la participación privada en prácticamente todos los segmentos de las cadenas de valor en las industrias petrolera y eléctrica. Del segundo párrafo, que las reformas posteriores a la de 1940 son un error “injustificable” que debe ser corregido reformando la Constitución para permitir una mayor participación privada en el sector energético.

Lo que tales interpretaciones omiten es que en la reforma del Artículo 27 constitucional del Presidente Cárdenas los conceptos de *propiedad originaria, dominio directo, exclusivo e inalienable* y de *explotación exclusiva y directa*, se establecieron para cerrar definitivamente cualquier posibilidad a la participación privada en la industria y de esa forma hacer prevalecer los intereses del país sobre los del capital privado. Pero además esa es solo una parte de la historia, ya que con la reforma de 1960 al párrafo 6° de ese Artículo se quedó estrictamente prohibido cualquier tipo de contrato con particulares. Y tampoco se considera el que en las reformas de 1983, cuando el Presidente Miguel de la Madrid introdujo el Sistema Nacional de

Planeación Democrática, al reafirmar el carácter mixto de la economía e incluir dentro de las áreas estratégicas a los hidrocarburos, de entrada, se excluyó la participación privada, por estar las áreas estratégicas bajo el dominio y control del Estado. Sin embargo, en la PRE no se considera nada de lo anterior y, con claro objetivo legalizar la participación privada en la industria energética y profundizar la endoprivatización en la misma, se dice que en materia energética siempre había estado presente la opción de establecer contratos con empresas particulares.

La PRE está integrada por 7 ejes estratégicos que son las grandes definiciones del actual gobierno en materia energética. En ellas se retoma de los documentos antes mencionados la idea de que el sector energético será un pilar de la inversión, el crecimiento económico y el empleo. Para ello se propone, entre otras cosas, el fortalecimiento del Estado como rector de la industria energética nacional y se menciona que los recursos energéticos primarios de que se dispone se aprovecharan eficientemente para garantizar la seguridad energética y el cuidado ambiental. Además se señala que el acceso a la energía se presenta como un factor esencial para “democratizar” la producción y la calidad de vida de la población, con lo que ello quiera decir.

En materia hidrocarburos, en esta propuesta de reforma, tres aspectos son fundamentales. Uno, la introducción de los contratos de utilidad compartida para que Pemex pueda “asociarse con empresas privadas”, y de permisos para que las “empresas privadas puedan invertir en una nueva industria energética nacional” (Coldwell, 2013). Esto significa no sólo transferirles una mayor cuota respecto de la gestión de la riqueza energética del país, sino compartir con ellas la renta petrolera. Pero además cuando Pemex vaya sola en un proyecto continuará con su esquema de tributación actual, rígido y complejo, y cuando se asocie con empresas bajo la modalidad de contratos de utilidad compartida únicamente pagará el impuesto correspondiente al ISR (Hernández, 2013). Por lo tanto, en materia fiscal las desventajas son para Pemex y los beneficios para las empresas privadas. Dos, en el marco institucional hoy vigente, Pemex es un organismo público descentralizado del Gobierno Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios. El pretender “transformarla” en *empresa pública con un gobierno corporativo* no es otra cosa que abrir la posibilidad de cambiar su régimen de propiedad para generar un paquete de capital social que se liste y fondee en los mercados de valores. Esta propuesta es consistente con el concepto de gobierno corporativo (OCDE, 2004, 2011) que hace referencia a una entidad estatal propietaria centralizada que responde a una junta general de accionistas. Entonces, por más que se

afirme que la reforma energética no es privatizadora, en los hechos la tendencia es crear las estructuras legales y operativas para completar la privatización económica de Pemex.

Tres, si el contratista considera que el pago por su esfuerzo productivo (costos de producción, operación y ganancias) es insuficiente podrá solicitar el arbitraje de instancias legales externas a fin de proteger sus inversiones, lo que abrirá las puertas a que Pemex enfrente millonarios litigios internacionales.

En el caso de la energía eléctrica el problema no es la cobertura porque como bien se menciona en la PRE se satisface el 98% del mercado, las dificultades son financieras y de inversión en infraestructura. Pero de nueva cuenta sin profundizar en las causas reales de tal estado de cosas, la propuesta peñanietista se sintetiza en ahondar las reformas que se derivaron de las modificaciones a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica impulsadas en diciembre de 1992, y que permitieron la incursión del capital privado en la industria eléctrica nacional. Solo que ahora se pretende, bajo la idea de la modernización y de los supuestos beneficios que reporta la competencia, los que pocas veces se cumplen, crear un mercado eléctrico con mayores inversiones privadas en el sector. A eso sí, enfatizando que el Estado mantendrá el control de la Red de Trasmisión y el despacho de energía, pero las obras de infraestructura podrán ser contratadas con particulares. Es decir, se pretende dar otra vuelta más a la privatización en la industria energética, en su versión de endoprivatización.

Al final, más allá de los objetivos económicos, tecnológicos, sociales y ambientales para avanzar en el desarrollo de una matriz energética tecnológicamente moderna, más limpia y sustentable, y de los retos que en materia energética enfrentará el país en los próximos decenios, lo que se revela de la PRE peñanietista es la intención de acelerar la privatización en el sector energético y realizar el negocio más jugoso de la historia de las privatizaciones en México.

Conclusiones

La privatización como política pública básicamente para lo que ha servido es para redistribuir los activos en la economía a favor del sector privado o para permitir a éste gestionar la provisión y prestación de determinados bienes y servicios de carácter público. Sin embargo, como el capital privado, en su lógica maximizadora, siempre busca la ganancia, entre las consecuencias de las privatizaciones están el surgimiento de monopolios privados, altos precios cargados los consumidores y un acceso que incluso llega a ser restringido a bienes y servicios previa-

mente proporcionados por el Estado.

En ese sentido, del análisis de la PEFyPG, el PM y la ENE, y principalmente de la PRE del actual gobierno, se desprende no sólo su carácter privatizador, todavía en la forma de endoprivatización lo que no excluye una posterior exoprivatización, sino también que es poco probable que se cumplan los beneficios que de ésta se proclaman porque lejos de lo que se afirma no es una propuesta de gestión que busque la sustentabilidad de largo plazo de la industria energética sino más bien de depredación de los recursos energéticos. En el caso de la industria petrolera al condicionar el acceso a inversiones y nueva tecnología a la realización de inversiones con el capital extranjero -en contratos de utilidad compartida que generarán un mercado complejo, opaco y propenso a la corrupción- se dejará en clara desventaja a Pemex frente a las empresas privadas. En caso de CFE la creación de un mercado de generación eléctrica prácticamente privado sin antes fortalecer sus inversiones e infraestructura puede traducirse en la merma de su participación dentro del mismo frente a las empresas privadas, con los efectos que ello tendrá en la economía de empresas y familias.

Bibliografía

Alianza Mexicana contra el Fracking (s/f). Principales problemas identificados con la explotación de gas de esquisto por fractura hidráulica en México (fracking).

Disponible desde Internet en:

file:///C:/Documents%20and%20Settings/Vaio/Mis%20documentos/Blocs%20de%20notas%20de%20OneNote/Documento%20base%20de%20la%20Alianza%20%20%20No%20Fracking.html

Andersen, A. (1997). La privatización como alternativa. Metodología y experiencias internacionales. México, Limusa.

Bartolotti, B. and V. Milella (2006). *Privatization in Western Europe Stylized Facts, Outcomes, and Open Issues*. FondazioneEni Enrico Mattei. Milano, Italia.

Boardman, A. and A. Vining. (1989). *Ownership and Performance in Competitive Environments: A Comparison of the Performance of Private, Mixed and State-Owned Enterprises*, Journal of Law and Economics 32.

Boycko, M., A. Shleifer and R. Vishny. (1996). *A Theory of Privatization*, Economic Journal, 106.

British Petroleum (2013). *Statistical Review of World Energy, June*. Disponible desde Internet en http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/statisticalreview/statistical_review_of_world_energy_2013.pdf

Coldwell, P.J. (2013). *Pemex .La Nueva Relación*. México, Revista Petróleo.

Crozier, M. (1992). *Estado modesto. Estado moderno. Estrategia para el cambio*. México, FCE.

Estrin S, Hanousek J, Kocenda E, and Svejnar J. (2009), *The effects of privatization and Ownership in Transition Economies*, Journal of Economic Literature, 47:3, pp.699-728.

Errunza, V. R. and S. C. Mazumdar. (2000). Privatization: A Theoretical

Framework. Disponible desde Internet en <https://secureweb.mcgill.ca/desautels/sites/mcgill.ca/desautels/files/Privatiz.pdf>

Foudeh, M. (2013). *Macroeconomic evaluation in Jordan (1998-2011) Theoretical, Descriptive and*

Empirical Analysis. Journal of Economics and Sustainable Development, Vol.4, No. 10.

González-Broca, S. y R. Rico (s/f). Tarifas Eléctricas en México. Todo lo que deseaba saber sobre tarifas eléctricas residenciales y no sabía a quién preguntar. Disponible desde Internet en <http://www.solartechnology.com.mx/CFE-cobro%20de%20la%20electricidad-fundamentos.pdf>

Hernández, H. (2013). *Sin cambios perdemos competitividad*. México, Revista Petróleo.

Hirschman, A. (1991). *Retóricas de la intransigencia*. México, FCE/Economía Contemporánea.

Iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Kay, J. and D. Thompson. (1986). *Privatization: A Policy in Search of a Rationale*. Economic Journal 96.

Kikeri, S., J. Nellis and M. Shirley. (1992). *Privatization: The Lesson of Experience*. Washington, D.C. The World Bank.

_____ and M. Perault. (2010). *Privatization Trends*. Note Number 322. World Bank Group. Disponible desde Internet en http://siteresources.worldbank.org/EXTFINANCIALSECTOR/Resources/322Kikeri_Perault.pdf?resourceurlname=322Kikeri_Perault.pdf

Lajous, A (2012). Dilemas del suministro a corto plazo de gas natural. Disponible desde Internet en <http://www.energia.org.mx/wp-content/uploads/2012/09/Dilemas.pdf>

Mackenzie, G.A. (1998). The macroeconomic impact of privatization . IMF. Staff Papers, Vol.45, No.2, (June, 1998). International Monetary Fund.

OCDE. (2004). Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE. OCDE Publications, Paris, Francia.

OCDE. (2011). Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas. Paris, Francia.

Oszlak, O. (1996). “Estado y Sociedad. Las Nuevas Fronteras”, en B. Kliksberg (Comp), *El rediseño del estado. Una perspectiva internacional*. México, FCE, INAP.

Pacto Por México. Acuerdos. México.

Pierce, G (2013). The cautious expansion of water privatization in low and middle income countries. Disponible desde Internet en: <http://www.globalwaterforum.org/wp-content/uploads/2013/01/The-cautious-expansion-of-water-privatization-in-low-and-middle-income-countries-GWF-1304.pdf>

PRI . (2012). *Plataforma Electoral Federal y Programa de Gobierno 2012-2018*. México.

Sacristán, E. (2006). *Las privatizaciones en México*. ECONOMIAUNAM, vol.3, núm.9.

Secretaría de Energía. (2012). *Prospectiva del Sector Eléctrico. 2012-2026*. Gobierno Federal, México.

_____. (2013). *Estrategia Nacional de Energía. 2013-2027*. Gobierno Federal, México.

Series Históricas del Producto Interno Bruto de México desde 1896 hasta 2012. Disponible en Internet desde <http://www.mexicomaxico.org/Voto/PIBMex.htm>

Smith, A. (1997). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México, FCE/Serie de Economía.

TheWorldEconomy, 1950–2001. Disponible en Internet desde http://www.ggdnc.net/maddison/other_books/new_HS-7.pdf

Williamson, J. (1990). *The Progress of Policy Reform in Latin America*. Washington, D.C. Institute for International Economics.

World Bank (2008) *DATABASE on Privatization*. Disponible en Internet en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTFINANCIALSECTOR/0,,cont entMDK:22936580~menuPK:7994350~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:282885,00.html>

World Bank (2010). *Privatizations Trends. View point. Public Policy for the Private Sector*. Disponible en Internet en http://siteresources.worldbank.org/EXTFINANCIALSECTOR/Resources/322Kikeri_Perault.pdf?resourceurlname=322Kikeri_Perault.pdf

Zacune, J. (2013). *Privatising Europe. Using the crisis to entrench neoliberalism*. A workingPaper.

Apuntes para un debate ausente.
La transformación del sector industrial en América Latina:
¿reestructuración productiva o desindustrialización?

Amaury Oliveros

Resumen

Actualmente hay un consenso entre investigadores y académicos, acerca de la necesidad de impulsar una política de reindustrialización en países como México. “La Política Industrial está de regreso”, alertan. Sin embargo, antes de retomar ese rumbo, es necesario reabrir la discusión acerca de lo que realmente ocurrió con el aparato productivo en los últimos cuarenta años. De un diagnóstico correcto depende la efectividad de las soluciones propuestas. En este artículo se cuestiona el diagnóstico hegemónico (el de la *reestructuración productiva*) y se dan las claves, a nivel conceptual para una nueva reinterpretación de lo que sucedió con la industria en la era del neoliberalismo.

Palabras clave: Industria, Patrón Exportador, Neoliberalismo, Reestructuración Productiva, Desindustrialización.

Abstract

Currently there is a consensus, among researchers and academics, about the need to promote a policy of re-industrialization in countries like México. “Industrial policy is back”, alert. However, before retaking that course is necessary to reopen the discussion about what really happened with the production system in the last forty years. A correct diagnosis depends on the effectiveness of the proposed solutions. In this article the hegemonic diagnosis (the productive restructuring) is questioned and the keys are given, conceptually, for a reinterpretation of what happened to the industry in the era of neoliberalism.

Keywords: Industry, Pattern Exporter, Neoliberalism, Restructuring Productive, Deindustrialization.

Entre las décadas de 1960 y 1980 se echó a andar en América Latina una política de contrainsurgencia que tiene como objetivo principal la destrucción de una parte del tejido social, como medida disciplinaria, ante la radicalización política de diferentes organizaciones obreras y populares que habían logrado, incluso, ocupar posiciones dentro de la cúspide jerárquica del aparato del Estado. Esta medida permitió la imposición de un nuevo patrón de reproducción del capital: el *Patrón exportador de especialización productiva*, el cual forma parte de la reconfiguración económica que realizaron los gobiernos neoliberales en la región y que, en primera instancia, tenía el objetivo de restituir las condiciones de rentabilidad ante la caída de la tasa de ganancia que venía presentándose desde mediados de los años setenta. Lo anterior demuestra como la figura del “*desaparecido político*” fue y es consustancial a las reformas económicas aplicadas por la clase dominante en Latinoamérica.

Aunque desde el discurso se subrayan las ventajas actuales del dinamismo exportador de la región, la realidad es que el nuevo patrón fractura el proceso de industrialización diversificada que venía operando desde 1930 y establece una producción selectiva que tiene similitudes (aunque también diferencias y especificidades) con el patrón primario exportador que estuvo vigente desde mediados del siglo XIX hasta la segunda década del siglo XX. Esta nueva forma de inserción en la economía mundial se sustenta en la violación del valor de la fuerza de trabajo, en la ruptura del ciclo del capital, en una gran concentración de la riqueza (tanto en el capital privado local como en el capital extranjero) y reedita, bajo nuevas condiciones, “los viejos signos de la dependencia y del subdesarrollo.” (Osorio Jaime, 2012: 32).

En el Cuadro I.1 se encuentran enlistados, de manera sintetizada, los diferentes patrones de reproducción que ha experimentado el subcontinente tras los procesos de independencia a principios del siglo XIX. Aquí se debe tener en cuenta que cada patrón representa una tendencia general dentro de la región, sin embargo, cada país manifestó sus particularidades.

A grandes rasgos, si se toman como referencia los últimos doscientos años, es factible observar que la industrialización se presenta más como un periodo excepcional dentro de la estructura productiva en la región. Un interregno de cuatro décadas donde el patrón dominante a largo plazo ha sido aquél que orienta su producción hacia el mercado externo (Osorio Jaime, 2010b: 61; Osorio Jaime, 2010a).

En este punto se vuelve necesario reflexionar sobre la forma en que se han conceptualizando las transformaciones ocurridas dentro del sector industrial latinoamericano. Este debate se sintetiza, dentro de este ensayo, en dos posturas antagónicas: aquélla que considera dichos cambios -y la orientación exportadora del patrón- como parte de un proceso de *reestructuración productiva* y aquella que los interpreta como un *proceso de desindustrialización*. En las páginas subsecuentes se analizan a profundidad, las dos posturas ya señaladas, con el objetivo de concluir cuál de las dos categorías da cuenta de la complejidad del fenómeno estudiado.

La Reestructuración Productiva en América Latina

*Cuando una sociedad se corrompe, lo primero que se gangrena es el lenguaje.
La crítica de la sociedad, en consecuencia, comienza con la gramática
y con el restablecimiento de los significados.
Octavio Paz, Posdata, 1970*

Resulta importante ahondar en el análisis del concepto de *Reestructuración Productiva* o *Reconversión Industrial*, ya que es el término que comúnmente se utiliza para dar nombre a las transformaciones sufridas por la industria tras: a) las crisis económicas del capitalismo en las décadas de los años setenta y ochenta; b) el impulso dado a las políticas de liberalización comercial; y c) el agotamiento del modelo de organización taylorista-fordista de la producción.

Autores como el economista mexicano René Villarreal sostuvieron en su momento que: “la reestructuración es un proceso de carácter universal que se viene realizando independientemente del nivel de desarrollo del país, de su sistema económico y [de su] régimen político.” (1988: 151). De esta forma, la *Reestructuración Productiva* daría cuenta de dinámicas tan disímiles como: la transformación productiva y económica de Japón tras la segunda guerra mundial, también conocido como “el milagro japonés”; los cambios en la estructura productiva latinoamericana desde principios de los años setenta; la transformación de la industria estadounidense a partir de los años ochenta; las modificaciones realizadas al interior del Instituto para la Reconstrucción Industrial (IRI) en Italia, a partir de 1981; la reconversión de la industria española antes de su ingreso a la Comunidad Económica Europea; la industrialización de los países del sudeste asiático; la Perestroika y el Glasnost en la ex Unión Soviética; y la transición hacia una economía capitalista en China (1988: 112-156). Los ejemplos señalados permiten sostener, coincidiendo con otros autores (Hernández Aguila, 2006: 39), que la *Reestructuración Productiva* es un concepto ambiguo, difícil de definir y que resulta

poco útil para hacer análisis dentro de la ciencias sociales, derivado de su tendencia a homogeneizar procesos económicos que observan en su trayectoria características particulares e incluso contradictorias. No obstante, su uso frecuente constituye un serio obstáculo para profundizar en la investigación de las causas y las consecuencias de la transformación radical (la mayoría de las veces con consecuencias negativas) del aparato productivo, sobre todo en el caso de los países latinoamericanos.

A nivel regional, el uso de la noción de *Reestructuración Productiva* ha buscado explicar las transformaciones en la estructura industrial y en las relaciones laborales tras el *agotamiento* de la industrialización sustitutiva de importaciones y la crisis de la deuda de los años ochenta (De la Garza Toledo, 2000a: 725). Es la CEPAL quien la coloca en su marco categorial al hablar de *reestructuración industrial*. Su análisis reproduce la lógica schumpeteriana inscrita en el concepto de destrucción creativa, al tiempo que es también tributaria de la teoría de la modernización, donde el progreso explica el *mecanismo selectivo* por el cual se presenta la muerte de las empresas menos eficientes, derivada de su incapacidad para adaptarse al nuevo modelo regulador de liberalización comercial (CEPAL, 2008: 38; Katz Jorge, 1999: 25; y Benavente, José; Crespi, Gustavo; Katz, Jorge; Stumpo Giovanni, 1998: 67-68).

En palabras del economista Jorge Katz (exdirector de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL) en América Latina, a partir de la década de los años setenta, se presenta una transformación intrasectorial e intersectorial, donde:

“la evidencia empírica avala con suma fuerza la idea de que *el proceso de reestructuración industrial* (...) está asociado a la salida del mercado de firmas ‘marginales’ -aunque marginales, en este caso, no necesariamente quiere decir más ineficiente y al ingreso al mercado de una nueva generación de establecimientos industriales más cercanos al estado del arte internacional. Estos son, por necesidad, mucho más capital intensivo, ahorradores de empleo y más competitivos a escala mundial que la generación de plantas fabriles que ellos vienen a sustituir “(1999: 30).

Autores como el sociólogo mexicano Enrique de la Garza Toledo han señalado la existencia de dos grandes estrategias de reestructuración en América Latina: “la de aquellos países [en donde] los empresarios innovadores prefieren el *cambio tecnológico duro* (Argentina y Chile) y la de los que prefieren el *cambio organizacional* (México y en parte Brasil).” (2000b: 150). En la construcción de su propia

tipología, la CEPAL identificará tres trayectorias de *Reestructuración Productiva*:

La primera comprende a un número reducido de empresas donde existe un proceso de adaptación a las nuevas condiciones de liberalización de los mercados. Se caracteriza por la existencia de “nuevas inversiones para ampliar la capacidad instalada, [la modificación] de los productos fabricados y [la puesta en marcha de una nueva] organización de la producción.” (Stumpo Giovanni, 1998: 19). Esta trayectoria podría ser catalogada propiamente como *reestructuración*, sin embargo algunos autores optan por hablar de una nueva industrialización orientada a la exportación, la cual es impulsada por las empresas transnacionales (Carrillo Jorge, Mortimore Michael y Alonso Jorge, 1998: 65-66).

La segunda trayectoria se basa en un estilo defensivo que concentra su esfuerzo primordialmente “en la reorganización interna (con fuertes reducciones de la mano de obra), reduciendo el grado de integración vertical de sus plantas vía subcontratación y *outsourcing*, pero sin grandes inversiones en capital físico.” (Stumpo Giovanni, 1998: 19).

Finalmente, existe un grupo muy numeroso de empresas que no logra adaptarse a las nuevas condiciones de competencia “y en donde los calendarios de instrumentación de las nuevas políticas produjeron efectos devastadores. Las empresas simplemente desaparecieron, o bien, en algunos casos, se transformaron en operaciones subsidiarias o de distribución de grandes firmas extranjeras o nacionales.” (Carrillo Jorge, Mortimore Michael y Alonso Jorge, 1998: 65-66). Esto es lo que se conoce como *desindustrialización*, aunque la CEPAL utiliza, indistintamente para describir esta trayectoria, conceptos que ayudan poco a profundizar en el análisis, tales como: *racionalización con reespecialización*, *desofisticación del parque manufacturero*, *desofisticación importadora* y *mutación estructural*, para referirse al caso argentino (Bielschowsky Ricardo y Stumpo Giovanni, 1998: 218-219 y 261; Katz Jorge, 1999: 15). Así como *reestructuración por radical integración hacia el Norte*, para abordar el caso mexicano (1998: 218). De las pocas veces que la CEPAL habla de *desindustrialización*, lo hace para referirse al caso chileno (Benavente José, Crespi Gustavo, Katz Jorge, y Stumpo Giovanni, 1997: 28-29).

En el caso particular de México el concepto de *Reestructuración Productiva* es utilizado, en primera instancia, a nivel gubernamental para describir la estrategia que seguiría el país en el sector industrial tras declarar la moratoria de la deuda en 1982 y ante los cambios económicos internacionales que se presentaban (apertura

económica, desregulación y retracción del Estado en su capacidad para incidir en la economía a través del aparato productivo). Posteriormente, durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) la estrategia se denominó *Reconversión Industrial* y durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se le dio el nombre de *Modernización Industrial* (Torres Jiménez, 1995: 275-277).

Uno de los autores que ha buscado teorizar el concepto dentro de la academia, de una manera más sistemática, ha sido Enrique de la Garza Toledo, quien define la *Reestructuración Productiva* como “la transformación de la base sociotécnica de los procesos productivos en sus niveles, ya sea tecnológico, organizacional, de relaciones laborales y del perfil y cultura del trabajo.” (2000a: 729). De ese modo, la *Reestructuración Productiva* es la respuesta a la crisis de la base sociotécnica dominante en el periodo anterior; es un *salto productivo* que puede darse en uno o en todos los niveles a la vez (De la Garza Toledo, 1993: 50). La razón de que la configuración sociotécnica entra en crisis se debe a que deja “de ser capaz de soportar materialmente la acumulación del capital [y de generar,] en las nuevas condiciones, niveles adecuados de productividad, calidad y competitividad. En esta medida, las reestructuraciones productivas han sido decididas directamente por las empresas ante las nuevas condiciones del mercado y la reorientación económica del Estado.” (2000a: 729).

Como puede observarse, la definición de este autor no se aleja demasiado de la conceptualización elaborada por el gobierno mexicano. Ya desde el *Primer Seminario Latinoamericano de Reconversión Industrial* se hablaba de la necesidad de implementar “la modernización técnico-productiva, la comercial-administrativa, la capacitación de los directivos y de la mano de obra y el saneamiento financiero de las unidades de producción, para que incrementaran su inversión y con esto renovarían la tecnología y la eficiencia de su planta industrial.” (Lajous Alejandra, 1988). Esto sería lo que De la Garza definiría más tarde como “las transformaciones en los niveles de la base sociotécnica”.

Más allá de hacer explícita la coincidencia entre la definición elaborada en el ámbito gubernamental y aquella que deviene de los diferentes planteamientos teóricos; este ensayo pretende demostrar lo inadecuado que resulta el seguir hablando de *Reestructuración Productiva* al describir y explicar las transformaciones en la estructura industrial de Latinoamérica, en lo general; y de México, en lo específico, tras cuatro décadas de políticas neoliberales que han impactado tanto a la esfera económica como a la vida social en su conjunto. Por este motivo, se

enuncian a continuación, los diferentes argumentos para sostener la ineficacia del concepto y, por ende, la inconveniencia de mantenerlo dentro del marco categorial de análisis.

La Reestructuración Productiva como discurso gubernamental

La primera razón es que la *Reestructuración Productiva* más que un concepto es un proyecto o un catálogo de objetivos que los gobiernos latinoamericanos pretendían alcanzar en su planificación para el sector industrial, en un futuro determinado. En este sentido la reestructuración funciona como un “discurso básicamente de carácter ideológico, con el cual el gobierno manifiesta la conciencia de la crisis industrial y [su] capacidad de acomodar el sentido del cambio, proponiendo una visión de futuro en donde se lograría una industria moderna, eficiente, generadora de empleo e incorporadora de tecnología avanzada, con vocación exportadora e internacionalmente competitiva.” (Torres Jiménez, 1995: 277). Sin embargo, un análisis de lo que ha ocurrido con la estructura productiva de algunos países, en las pasadas décadas, permite calificarla más como una especialización en actividades intensivas en el factor trabajo (propuesta por modelos de comercio internacional como el de Heckscher-Ohlin) que cercana a aquellos objetivos de competitividad trazados por el proyecto gubernamental.

Este es el caso particular de México, donde es patente el daño irreversible que se le ha producido a un segmento del entramado industrial, derivado del abandono de diversas actividades productivas tras: la puesta en marcha de la política de liberalización comercial; el incremento de la vulnerabilidad económica y la dependencia tecnológica del país hacia el exterior; la pérdida del poder adquisitivo de buena parte de la población; así como el crecimiento de la triada desempleo-subempleo-informalidad, ante la falta de un plan de estabilización que apoyara a las industrias en crisis, al tiempo que capacitaba y reubicaba a los trabajadores cesantes. Como apunta el filósofo francés Edgar Morín, “una acción no se define sólo en relación a sus intenciones, sino, sobre todo, en relación a su deriva.” (2006: p. 230).

La Reestructuración Productiva como sinónimo de modernización

En el caso de que se acepte la funcionalidad del concepto de *Reestructuración Productiva*, se debe tener en cuenta que éste explica el proceso de industrialización, para países como México, como parte de un *continuum* dividido en dos fases: la

primera, se identificaría con el Modelo de Sustitución de Importaciones, mientras que la segunda fase haría referencia a una industrialización orientada hacia las exportaciones dentro de la nueva lógica de liberalización comercial y fragmentación internacional de la producción. Por tanto, los cambios en la estructura productiva tras el fin de la primera fase de industrialización, se calificarían como un *salto productivo*, derivado de la crisis y posterior reestructuración de la base socio-técnica. La reestructuración se vuelve, de esta forma, sinónimo de “renovación o adaptación de una planta productiva que presentaba síntomas de decadencia u obsolescencia y requería actualizarse para aplicar los conocimientos científicos y técnicos en la producción de nuevos artículos o servicios.” (Lajous Alejandra, 1988). Esta connotación positiva (vinculada a la teoría de la modernización y a la noción de progreso) torna ineficaz el concepto para dar cuenta de la realidad que pretende explicar, pues el pretendido *salto productivo* habría implicado superar la crisis y los obstáculos económicos, políticos, sociales y culturales que limitaban el correcto funcionamiento de la base socio-técnica (De la Garza, 1993: 50), al tiempo que conformaban una estructura más compleja. Elementos, estos, que no están presentes en la dinámica que imperó en México.

Quizá el concepto de *Reestructuración Productiva* funcionaría más para un caso como el de Brasil, donde el gobierno militar que tomó el poder en el periodo: 1964-1985 tuvo una orientación desarrollista, logrando “mantener –e incluso acrecentar en ciertos sectores– la complejidad y diversificación del aparato productivo y, en consecuencia, profundizar el esquema sustitutivo. [Sin soslayarse, claro está,] que dicho proceso tuvo impactos negativos en términos de distribución del ingreso y de autonomía externa. [Además de que se sustentó en la represión de los movimientos sociales].” (Schorr Martín, 2005: 22). Hay en este caso realmente una continuidad en el proceso de industrialización; sin embargo, a partir de los años noventa, aunada a las políticas de apertura y de liberalización comercial, la reestructuración brasileña daría paso a una etapa de *desindustrialización relativa*.

La reestructuración como problema epistemológico

La discusión, aquí abierta, sobre la viabilidad de continuar calificando las transformaciones en la industria latinoamericana como una *Reestructuración Productiva*, responde a un problema semántico, al mismo tiempo que lo trasciende. Las palabras, los conceptos, no nombran una realidad, la construyen (Campra Rosalba, 1987: 115; Lenkersdorf Carlos, 2008:14) y esta construcción no es neutral, pues las ideas que dominan en una época determinada “no son otra cosa

que la expresión ideal de las relaciones materiales dominantes, las mismas relaciones materiales dominantes concebidas como ideas.” (Marx Carlos y Engels Federico, 1970: 49). Existe, por tanto, una epistemología hegemónica (occidental, particularmente eurocéntrica) que responde a las necesidades de dominación del capitalismo y traza lo que el sociólogo portugués Boaventura de Sousa Santos denomina como *pensamiento abismal*, que es aquél que define aquellas ideas que son útiles, inteligibles y visibles en la construcción del pensamiento científico hegemónico, negando la existencia del resto de los saberes y de otras formas de racionalidad. Le llama abismal porque es como si se trazara una línea epistemológica imaginaria, quedando *del otro lado* lo incomprensible, representado por el abismo, por lo abisal (2010: 8).

De este modo las Ciencias Sociales, como parte del campo intelectual, son una arena en disputa, donde lo que está en juego es “la autoridad científica o intelectual de producir, de imponer e inculcar la representación legítima del mundo social.” (Gil Mauricio, 2009: 247). Para velar esta relación de poder, el que analiza una realidad determinada, sostiene la pretendida objetividad de su discurso a través de “la invocación de ‘los hechos’ como garantía (‘Dejemos que los hechos hablen por sí mismos’), cuando “la cuestión es, precisamente, que los hechos nunca ‘hablan por sí mismos’, sino que una red de dispositivos discursivos los hace hablar.” (ŽižekSlavoj, citado en Gil Mauricio, 2009: 254). En numerosas ocasiones, esta objetividad del discurso y su cientificidad buscan demostrarse a través de la argumentación matemática. Bajo esta racionalidad: “conocer significa cuantificar”. De este modo “el rigor científico se calibra por el rigor de las mediciones. Las cualidades intrínsecas del objeto son, por así decir, descalificadas y en su lugar pasan a imperar las cantidades en que eventualmente se pueden traducir. Lo que no es cuantificable es científicamente irrelevante. [En esta misma lógica,] el método científico se basa en la reducción de la complejidad. Conocer significa dividir y clasificar para después poder determinar relaciones sistemáticas entre lo que se separó.” (Santos Boaventura de Sousa, 2009: 24).

Esta racionalidad es la que se encuentra en algunos de los estudios económicos que analizan las transformaciones en la estructura productiva latinoamericana. En ellos “las cifras, que no tienen sustancia, permiten reducir el sentido de lo que es *bueno*, de lo que es *suficiente* y de lo que es *superfluo* aquí y ahora, a *valores* abstractos, universales e intercambiables.” (Robert Jean y RahnemaMajid, 2008: 51). De esta manera, el análisis exclusivamente cuantitativo limita la interdisciplinariedad, creando una vía única de entender y de discriminar conceptualmente la realidad,

a través de rangos, lo que permitirá clasificar el fenómeno que se estudia. Así, el economista es afectado por lo que Iván Illich calificaba como *síndrome de ceguera selectiva adquirida* y “cualquiera que se hace prisionero de su lenguaje y de su visión hegemónica, pierde en agudeza visual lo que gana en elocuencia económica.” (2008: 51).

Es esta la razón por la que se sostiene que el uso del concepto de *Reestructuración Productiva* tiene implicaciones epistemológicas y políticas muy significativas. Ya que con su formulación se deja de lado el análisis de la inserción dependiente de los países latinoamericanos en la división internacional del trabajo, donde son las empresas transnacionales las que impulsan, en búsqueda de una mayor valorización, la fragmentación internacional de la producción. Este cambio en la forma de valorización rompe (no reestructura) con la forma de valorización que le antecedió. El uso de este concepto encubre, también, el hecho de que la política de estabilización implementada tras la crisis de la deuda (conformada por las reformas estructurales y el proceso de apertura comercial) tuvo, como principal consecuencia, el desmantelamiento de la parte más compleja del entramado productivo. Al tiempo que operaba como una *revancha clasista* que tenía el firme propósito de modificar, de manera permanente, la distribución funcional del ingreso en favor del capital. Lo que ocurrió a partir de aquellos años no fue el paso de “una variante de ‘industrialización distribucionista’ hacia otra ‘concentradora de los ingresos’” (Azpiazu; Basualdo y Khavisse, 2004: 209-210), sino la remoción de las bases económicas y sociales del modelo productivo que se había construido en las cuatro décadas anteriores. Por tanto, el uso de la categoría de *Reestructuración Productiva* nos conduce a un callejón sin salida si pretendemos entender qué ha pasado con la industria en México y en América Latina en los últimos cuarenta años. En todo caso es más adecuado el uso de conceptos como: *Desestructuración Productiva* o *Reestructuración Regresiva del Sector Industrial*, ya que estas nociones harían referencia a la disolución de las partes del objeto estudiado, y se aproximarían más a la realidad que se está abordando. En este ensayo se propone, en consecuencia, el uso de la categoría: *Desindustrialización*.

La Desindustrialización: diferentes causalidades en el centro y en la periferia

Para entender la complejidad de un fenómeno como el de la *Desindustrialización* se debe tomar en cuenta que ésta se presenta tanto en los países centrales como en los periféricos. Sin embargo, cada caso muestra su especificidad, al mismo tiempo que su interrelación explica las nuevas (y viejas) formas en que se consolida la

dependencia a nivel internacional. En los países desarrollados el proceso “ha estado estrechamente ligado a la maduración y la modernización del sector manufacturero, y esto ha derivado en fuertes aumentos en la productividad por incorporación de tecnología que generaron una caída en los precios relativos de los productos industriales frente a los servicios, y la expansión de distintos tipos de actividades inmateriales de naturaleza ‘cerebro-intensiva’ asociadas al dinamismo de sectores fabriles de punta.” (Schorr Martín, 2005: 28). Se tiene aquí el ejemplo de una *Desindustrialización* derivada de la maduración del aparato productivo.

Por su parte, los países periféricos observan diferentes transformaciones en su sector industrial. Para analizarlas es pertinente referir la tipología formulada por la UNCTAD, lo que hará evidente la especificidad de los dos tipos de *Desindustrialización* que se presentan en estos países. La tipología consta de 4 categorías:

- *Industrializadores Maduros*: este grupo incluye a las nuevas economías industriales (NEI) de la primera oleada, en particular la República de Corea y la Provincia china de Taiwán, que han alcanzado ya la madurez industrial gracias a la rápida acumulación de capital, al crecimiento del empleo, la productividad y el producto industriales, así como a las exportaciones de manufacturas. La parte porcentual del producto industrial en el PIB de estas economías sigue siendo superior a la de los países avanzados, pero el crecimiento industrial ha empezado a ralentizarse.
- *Industrializadores Rápidos*: son los países en los cuales la parte porcentual del sector industrial en el producto, el empleo y las exportaciones totales sigue aumentando, como resultado de las cuantiosas inversiones y de la sustitución paulatina de actividades intensivas en trabajo basadas en la explotación de recursos naturales por la fabricación de productos de tecnología intermedia. Este grupo incluye las NEI de la segunda oleada y, en menor medida, a China y tal vez a la India.
- *Industrializadores de Enclave*: este grupo comprende a los países que también han dejado de depender de las exportaciones de productos básicos al vincularse a cadenas internacionales de producción con una elevada utilización de maquinaria e insumos importados. Sin embargo, en general arrojan cifras bajas en lo que se refiere a inversiones, valor añadido y crecimiento de la productividad.

- *Desindustrializadores*: este grupo incluye a la mayoría de los países de América Latina, que [habían] alcanzado un cierto grado de industrialización pero [fueron] incapaces de mantener un proceso dinámico de cambio estructural mediante unas tasas rápidas de acumulación de capital y crecimiento. En un contexto de rápida liberalización, en muchos de estos países ha disminuido la parte porcentual del sector industrial en el empleo y el producto totales y ha habido un retroceso a actividades menos intensivas en tecnología (2003: XII-XIII).

Tras el análisis de las categorías que conforman la tipología propuesta por la UNCTAD, se puede afirmar que países como la República de Corea y la provincia china de Taiwán parecen que están por comenzar su proceso de *desindustrialización* (positiva), derivado del grado de madurez y de las altas tasas de crecimiento económico que observan. “Por otra parte, las NEI de la segunda oleada del Asia oriental (con excepción de Filipinas), que se encuentran en las etapas intermedias de la industrialización, [registran] un crecimiento fuerte y constante de la parte porcentual del valor añadido industrial en el PIB y en el empleo.” (UNCTAD, 2003: 121). Caso contrario es el de los países latinoamericanos quienes, hasta mediados de los años setenta y exceptuando a China, constituían la zona más industrializada entre los países periféricos (particularmente los países sudamericanos y México). Esto si se toma como indicador el porcentaje que representaba la industria dentro del empleo total (UNCTAD, 2003: IX). Sin embargo, tras la aplicación de las reformas neoliberales se ha observado una desarticulación productiva (Schorr Martín, 2005: 28) y “reducciones notables de la parte porcentual del valor añadido manufacturero en el PIB” (UNCTAD, 2003: 21), conformándose un proceso de *Desindustrialización* en la región (véase cuadro I.2).

La Desindustrialización en América Latina

La puesta en marcha del nuevo patrón exportador de especialización productiva caminó en paralelo con un proceso de *Desindustrialización* en Latinoamérica. Éste se define por el hecho de que:

“La industria deja de ser el núcleo ordenador y dinamizador del proceso económico-social, (...) así como el sector de mayor tasa de ganancia de la economía, tal como había ocurrido con el modelo anterior, y su lugar pasa a ser ocupado por la valorización financiera; [Lo anterior trae como consecuencia que se reduzca] en forma considerable su importancia agregada tanto en términos productivos como

en materia ocupacional, [al tiempo que se va] consolidando una matriz industrial mucho menos densa y articulada que la vigente durante el sistema sustitutivo; todo ello en un contexto de creciente concentración y centralización del capital y de un deterioro de la situación salarial de los trabajadores” (Schorr Martín, 2005: 15-16 y 18).

Dentro de esta lógica, autores como Pierre Salama y Rubens Ricupero hablarán de una *desindustrialización prematura o temprana*, la cual definen como la variante *patológica* de la llamada *Desindustrialización Positiva*, señalando que:

“Cuando la industrialización ha completado con éxito el proceso de desarrollo y ha propiciado un aumento de la renta per cápita a un nivel elevado y autosustentable, el sector manufacturero comienza a declinar, en términos relativos, como proporción del producto y del empleo. Esto ocurre en un contexto de rápido crecimiento y de plena ocupación, en el momento en que el ingreso alcanza entre los \$8,000 y los \$9,000 dólares per cápita, medidos en precios constantes de 1986 (correspondiendo hoy a valores nominales más altos). El fenómeno es patológico cuando aparece en economías donde la renta per cápita es menos de la mitad o hasta un tercio de ese nivel, en un contexto de bajo crecimiento y de desempleo masivo. En este caso, el proceso de industrialización abortó antes de dar nacimiento a una economía próspera de servicios, capaz de absorber la mano de obra desempleada por la industria” (Ricupero Rubens, 2006; UNCTAD, 2003:118.

Traducción propia).

En este sentido, si se toman como referencia los datos aportados por Enrique Arceo, se puede afirmar que: “la participación de la industria en el PBI descendió, entre 1975 y 2000, más de un 30%, porcentaje que coincide con la caída de la participación de la región en la producción industrial de la periferia (37 a 26%) y que es similar también al de la caída de la participación de la industria manufacturera latinoamericana [en el conjunto de los países subdesarrollados].” (Arceo Enrique, 2006: 53). Este fenómeno se acompaña de la destrucción de diversas capacidades productivas y del tejido industrial en sus tramos tecnológicamente más complejos y de mayor valor agregado, los cuales son reemplazados con insumos importados (*Desustitución de Importaciones*). Lo anterior trae como consecuencia el quiebre de los eslabonamientos productivos internos (hacia atrás y hacia adelante) y su relación con el mercado local (UNCTAD, 2003: 123).

Es relevante apuntar que la *Desindustrialización* no implica, como erróneamente se piensa, el desmantelamiento total del sector secundario ni es una crisis generalizada (Schorr Martín, 2005: 20). Ya que, incluso, hay ramas productivas y fracciones de los empresarios (grandes conglomerados nacionales y filiales de

empresas transnacionales) que se ven fortalecidos y se acoplan exitosamente dentro del nuevo patrón exportador. En la mayoría de los países latinoamericanos los efectos recayeron principalmente sobre las pequeñas y medianas empresas (PyME), sobre las empresas públicas (a través de la política de privatización) y sobre las grandes firmas orientadas al mercado interno, las cuales pasan de ser productoras a comercializadoras, importadoras, ensambladoras o simplemente desaparecen del mercado al ser obligados a competir en un régimen asimétrico de apertura económica. Como afirman investigadores de la CEPAL:

“Muchas de las [empresas] que sobrevivieron lo lograron mediante una significativa modificación de la naturaleza de sus prácticas, lo que implicó dar preeminencia a las actividades financieras y especulativas y a abandonar relativamente sus esfuerzos en materia de ingeniería y producción. Otras subsistieron porque se transformaron en subcontratistas de grandes firmas transnacionales o se mantuvieron aisladas en pequeños nichos de mercado. (...) De esta forma, como resultado de compras y absorciones no amistosas (*take-over*) de empresas, así como de una elevada tasa de quiebras, muchas veces hasta la mitad de las PyME se vio forzada a abandonar el mercado.” (Benavente; Crespi; *Et.Al.*, 1997: 32).

Entre las ramas económicas más afectadas por la *Desindustrialización* se encuentran aquellas intensivas en el uso de mano de obra: textil, calzado, vestuario y muebles. Así como aquellas relativamente intensivas en el uso de servicios de ingeniería y concentradoras del esfuerzo tecnológico: máquinas herramienta, instrumentos, equipo de uso agrícola, la producción metalmecánica, entre otras (Benavente; Crespi; *Et.Al.*, 1998: 43).

Asimismo, se afirma que la *Desindustrialización* en América Latina no es un fenómeno reciente, propio de la entrada del nuevo siglo, ni responde a hechos coyunturales (*Vid.* Salama Pierre, 2012b: 34). Es un fenómeno estructural, compuesto por elementos endógenos y exógenos, que tiene su explicación en la necesidad de la clase capitalista de incrementar la tasa de valorización a nivel mundial, conformando para ello una nueva división internacional del trabajo. La *Desindustrialización* se deriva de la crisis y de la destrucción de capacidades productivas que habían adquirido cierta complejidad y que poseían un gran impacto sobre el nivel de empleo. Se pasa, por tanto, de “una estrategia de valorización productiva con base industrial y de realización en el mercado interno, hacia otra estructura en torno de la especulación financiera y con fuerte orientación hacia el exterior (exportaciones de escaso valor agregado, endeudamiento externo, fuga de capitales, etc.)” (Schorr Martín, 2005: 20-21). De esta forma, si durante la sustitución

de importaciones Latinoamérica presentó una industrialización trunca y dependiente, la nueva orientación del aparato productivo reproduce esta condición. La *Desindustrialización* no sólo será prematura sino *dependiente*, porque es fruto de una relación de subordinación (impuesta por los intereses imperialistas y los de las clases dominantes locales), en donde la estructura productiva de la región es modificada con el objetivo de permitir la continuidad en el proceso de valorización del capital.

¿A qué sectores perjudicó el proceso? La Desindustrialización como proyecto de clase

Como se puede derivar del análisis precedente, el ajuste (tras la nueva orientación del aparato productivo) *no fue neutral*, sino que tuvo como principal objetivo el generar un proceso de *concentración económica* derivado de la apertura comercial y del régimen competitivo desigual. Como se afirma en el estudio ya referido de la CEPAL:

“Los programas de estabilización macroeconómica y de reforma estructural no fueron en absoluto neutrales para los distintos tipos de firmas, como se comprueba al comparar su impacto en pequeñas y medianas empresas de carácter familiar con el ejercido en grandes conglomerados nacionales y subsidiarias locales de empresas transnacionales. Tanto por el claro sesgo de dichos programas contra la producción pública como por sus efectos diferenciados en el acceso de las empresas a los mercados de factores —en particular el de capital— tales modificaciones del régimen global de políticas públicas han operado en la práctica como un poderoso mecanismo selectivo no neutral que ha favorecido la concentración económica en varios países de la región” (Benavente; Crespi; *Et. Al.*, 1997: 31).

Resulta, entonces evidente la existencia de actores (dentro de cada uno de los países) que se beneficiaron de la *desindustrialización dependiente latinoamericana*, primero mediante la valorización financiera y, posteriormente, a través de su inserción subordinada en la nueva lógica de las cadenas de producción global. En este proceso serían los trabajadores la clase más perjudicada, ya que la desindustrialización es, en primera instancia, una *revancha clasista*. Esta revancha sería el correlato del proceso económico de desindustrialización dependiente, ya que uno de los objetivos centrales era recomponer el nivel de la tasa de ganancia, extrayendo del salario de la clase trabajadora el ingreso necesario para modificar su distribución funcional, concentrándolo a favor de la clase dominante. El proyecto buscaba transformar “la compleja estructura económico-social que se había generado

tras largas décadas de desarrollo industrial. [Siendo fundamental para este fin el que se alterara] de manera radical —y con carácter irreversible— la relación de fuerzas sociales derivada de la presencia de una clase obrera industrial acentuadamente organizada y movilizadora, cuya fortaleza se potenciaba por su alianza histórica con ciertos sectores del empresariado nacional estrechamente vinculados a la expansión del mercado interno con eje en el sector fabril.” (Schorr Martín, 2005: 16-17). Para este fin, las clases dominantes de la región no dudaron en hacer uso de la violencia, vía golpes militares, y/o de la transgresión de la legalidad del sistema democrático.

Hacia un análisis interdisciplinario de la Desindustrialización

Se sostiene, finalmente, que la *Desindustrialización* es un fenómeno en el que convergen diferentes factores. Por tanto su análisis debe partir de un enfoque interdisciplinario, a modo de poner fin “a la pretensión exagerada que supone que desde la perspectiva de una disciplina aislada se puede aportar un conocimiento totalizador sobre el mundo” (Sotolongo Pedro y Delgado Carlos, 2006: 68). Es por esta razón, que una categoría como la *enfermedad holandesa* (a la que se recurre ampliamente para explicar las transformaciones en la industria) así como el análisis de las variaciones que ha sufrido la política cambiaria en los últimos años, podrán explicar una parte del proceso de *Desindustrialización*, pero por sí mismas no darán cuenta de su vasta complejidad. Esto no descarta, por supuesto, su uso dentro de la explicación del fenómeno, sin embargo, es necesario romper con la reproducción de enfoques monolíticos y fomentar el diálogo entre disciplinas para trazar “puentes conceptuales, metódicos y/o metodológicos entre [estos] saberes dialogantes”. (2006: 68).

De esta forma es correcto sostener que la *Desindustrialización* ha tenido entre sus causas el incremento de los precios de los bienes primarios de exportación o el mayor ingreso de capitales especulativos a las economías latinoamericanas, atraídos por una tasa de interés real elevada (sobre todo desde la implementación del Plan Brady); fenómenos que han ocasionado la apreciación del tipo de cambio por el exceso de divisas, y, por ende, han repercutido negativamente sobre el aparato productivo manufacturero ante el incremento de las importaciones. Sin embargo, sin demeritar la relevancia de esta explicación, resulta difícil atribuir el proceso de *Desindustrialización* sólo a estos aspectos, ya que se estaría presentando únicamente un segmento particular y limitado de la realidad que pretende estudiarse. Es necesario, por tanto, alejarse de la narrativa dominante y de los relatos

unicasales e ir más allá, buscando conocer las causas primarias del fenómeno y no sólo sus consecuencias. Como sostiene Immanuel Wallerstein, el combatir la fragmentación del conocimiento a través de la interdisciplina en las Ciencias Sociales: “es empujarlas también en dirección a un grado significativo de objetividad. Creemos que insistir en que las ciencias sociales avancen hacia la inclusividad (...) es tender a aumentar la posibilidad de un conocimiento más objetivo,” (2006:100) basado en un “régimen de vigilancia epistemológica continua.” (Viera Andrea y Fernández Juan, 2012).

Por tal motivo, resulta importante señalar que la *Desindustrialización* no es un tema estrictamente económico, ya que para su estudio es necesario recurrir a un diálogo convergente con la historia, la sociología, la ciencia política, la geografía, el derecho, la filosofía, la psicología y los estudios culturales, sólo por enunciar las disciplinas que se le interrelacionan en mayor grado. Esto a modo de volver inteligible esa realidad que se pretende analizar. Es evidente que un sólo trabajo no logrará aprehender la complejidad del tema, pero es necesario comenzar con la construcción del relato interdisciplinario de la *Desindustrialización Dependiente en América Latina*.

En este sentido, existe hoy en México un consenso dentro del debate académico en torno a la necesidad de impulsar una política de reindustrialización. No obstante, es necesario que (antes de avanzar en esta dirección) se reabra el análisis y la discusión en torno al diagnóstico; es decir, a lo que realmente ocurrió con el aparato productivo del país en los últimos treinta años. Esto porque la noción de *Desindustrialización Dependiente* permite desentrañar una realidad más compleja, al tiempo que da pie a otro tipo de conclusiones. Las cuales permitirán repensar el para qué y el por qué de la industrialización, teniendo siempre como sujetos y elementos centrales al hombre y a la naturaleza, en contraste con la economía moderna, la cual los subordina a la lógica del valor que se autovaloriza.

Bibliografía

Aparecida Feijó, Carmem y TostesLamonica, Marcos. (2012), “Importancia del sector industrial para el desarrollo de la economía brasileña”, en *Revista CEPAL*, núm. 107. Santiago de Chile: CEPAL.

Aparicio, Abraham. (2011), “Series estadísticas de la economía mexicana en el siglo XX”, en *Economía Informa*, núm. 369, julio-agosto. México: Facultad de Economía-UNAM.

Arceo, Enrique. (2006), “El fracaso de la reestructuración neoliberal en América Latina. Estrategias de los sectores dominantes y alternativas populares”, en Basualdo, Eduardo y Arceo, Enrique (coords.), *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: CLACSO.

Azpiazu, Daniel; Basualdo, Eduardo y Khavisse, Miguel. (2004), *El poder económico en la Argentina de los años 80*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Balassa, Béla. (1989), *Comparative Advantage, Trade Policy and Economic Development*. Nueva York: New York University Press.

Benavente, José Miguel; Crespi, Gustavo; Katz, Jorge; y Stumpo, Giovanni. (1998), “Nuevos problemas y oportunidades en el desarrollo industrial de América Latina”, en Stumpo, Giovanni (ed.), *Empresas transnacionales. Procesos de reestructuración industrial y políticas económicas en América Latina*. Argentina: Alianza Editorial-CEPAL.

Bielschowsky, Ricardo, y Stumpo, Giovanni. (1998), “Empresas transnacionales manufactureras en diferentes estilos de reestructuración en América Latina, los casos de Argentina, Brasil y México después de la sustitución de importaciones”, en Stumpo, Giovanni (ed.), *Empresas transnacionales. Procesos de reestructuración industrial y políticas económicas en América Latina*. Argentina: Alianza Editorial-CEPAL.

Bueno, Gustavo. (1991), *Primer ensayo sobre las categorías de las <<ciencias políticas>>*. Logroño: Cultural Rioja (Biblioteca Riojana 1).

Burity, Joanildo. (1998), *Interdisciplinaridade, discurso e diálogo científico: entre-vistas*. Brasil: Instituto de Pesquisas Sociais-Fundacao Joaquim Nabuco-CLACSO. (consultado el 1 de mayo de 2013), disponible en: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/Brasil/dipesfundaj/20121204034651/joan8.pdf>>

Campra, Rosalba. (1987). *América Latina: la identidad y la máscara*. México: Siglo XXI.

Carrillo, Jorge; Mortimore, Michael y Alonso Estrada, Jorge. (1998), “El impacto de las empresas transnacionales en la reestructuración industrial de México. El caso de las industrias de partes para vehículos y de televisores”, en *Desarrollo Productivo*, núm. 50, septiembre. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL. (2008), *La transformación productiva, 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades (síntesis)*. Santiago de Chile: CEPAL.

De la Garza Toledo, Enrique. (2001), *La Formación Socioeconómica Neoliberal: debates teóricos acerca de la reestructuración de la producción y evidencia empírica para América Latina*. México: UAM-Iztapalapa-Plaza y Valdés. (consultado el 1 de mayo de 2013), disponible en: <<http://docencia.izt.uam.mx/egt/publicaciones/libros/formacionsocioeco/parte2.pdf>>.

------. (2000a), “Las teorías sobre la reestructuración productiva en América Latina”, en De la Garza Toledo, Enrique (coord.), *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*. México: COLMEX-FLACSO-UAM-FCE.

------. (2000b), “La flexibilidad del trabajo en América Latina”, en De la Garza Toledo, Enrique (coord.), *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*. México: COLMEX-FLACSO-UAM-FCE.

------. (1998), “La modernización industrial de México”, en Castro, Nadya y Dedecca, Cláudio (orgs.), *A ocupação na América Latina: Tempos mais duros*. São Paulo/Río de Janeiro: Alast/Sert (Secretaria de Emprego e Relações de Trabalho do Estado de São Paulo). (consultado el 1 de mayo de 2013), disponible en: <<http://docencia.izt.uam.mx/egt/publicaciones/capituloslibros/moder.pdf>>

------. (1993), *Reestructuración productiva y respuesta sindical en México*. México: IIEc. UNAM—DCSH.UAM-I.

De Pourtales, Alejandro. (2011), “La neurobiología de las narrativas (o cómo contar historias es crear realidades)” en *revista electrónica PijamaSurf*, octubre (consultado el 1 de mayo de 2013), disponible en: <<http://pijamasurf.com/2011/10/la-neurobiologia-de-la-narrativa-o-como-contar-historias-es-crear-realidades/>>

Dussel Peters, Enrique. (1997), *La economía de la polarización*, México: UNAM-Jus.

Fal, Juan y Oliveros, Amaury. (2012) “El pensamiento económico y social de la CEPAL: La fusión de los enfoques estructuralista y schumpeteriano. Notas para una construcción social alternativa”, en Fal, Juan y Oliveros, Amaury (coords.), *El pensamiento económico y social latinoamericano. Crisis neoliberal y proyectos alternativos*. México: UNAM-EÓN, 2012.

Ferreres, Orlando. (2005), *Dos siglos de economía argentina 1810-2004*. Buenos Aires: Fundación Norte y Sur.

Gaudichaud, Franck. (2005), *Operación Cóndor. Notas sobre el terrorismo de Estado en el Cono Sur*. España: SEPHA.

Gil, Mauricio. (2009), “Sociología de los intelectuales y teoría de la ideología”, en Olivé, León; Boaventura de Sousa, Santos; Et.AL., Pluralismo epistemológico. La Paz: CLACSO-Muela del Diablo Editores- Comunas-CIDES-UMSA.

Hernández Águila, Elena de la Paz. (2006), *Estrategias de reestructuración productiva de los empresarios tapatíos de la industria del calzado*. México: Universidad de Guadalajara.

Katz, Jorge. (1999), “Cambios estructurales y evolución de la productividad laboral en la industria latinoamericana en el periodo 1970-1996”, en *Serie Reformas Económicas*, núm. 14, febrero. Santiago de Chile: CEPAL.

Lajous, Alejandra (coord). (1988), *Las razones y las obras: gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica del sexenio 1982-1988. Quinto año*. México: Fondo de Cultura Económica-Presidencia de la República (consultado el 1 de mayo de 2013), disponible en el portal oficial del ex presidente Miguel de la Madrid Hurtado: <<http://www.mmh.org.mx/nav/node/709>>

----- (1987), *Las razones y las obras: gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica del sexenio 1982-1988. Cuarto año*. México: Fondo de Cultura Económica-Presidencia de la República (consultado el 1 de mayo de 2013), disponible en el portal oficial del ex presidente Miguel de la Madrid Hurtado: <<http://www.mmh.org.mx/nav/node/617>>

Lenoir, Yves y Hasni, Abdelkrim. (2004), “La interdisciplinariedad. Por un matrimonio abierto de la razón, de la mano y del corazón”, en *Revista Iberoamericana de Educación* (electrónica), núm. 35. Organización de Estados Iberoamericanos. (consultado el 1 de mayo de 2013), disponible en: <<http://www.rieoei.org/rie35a09.pdf>>

Lenkersdorf, Carlos. (2008), *Cosmovisiones*, México: UNAM-CEIICH.

Luengo, Enrique. (2012), “Interdisciplina: criterios orientadores”, en Luengo, Enrique (coord.), *Interdisciplina y transdisciplina: aportes desde la investigación y la intervención social universitaria*. Jalisco: Universidad Jesuita de Guadalajara (consultado el 1 de mayo de 2013), disponible en: http://portal.iteso.mx/portal/page/portal/Dependencias/Rectoria/Dependencias/Direccion_de_Integracion_Comunitaria/Dependencias/Centro_de_investigacion_y_formacion_social/complexus/Complexus%20No.2.pdf

Maldonado, Fermín. (2007), “Instituciones clave, producción y circulación de ideas (neo) liberales y programas de ajuste estructural en Venezuela, 1989-1998”, en Grimson, Alejandro (comp.), *Cultura y Neoliberalismo*. Buenos Aires: CLACSO.

Marini, Ruy Mauro. (2008), “Proceso y tendencias de la globalización capitalista”, en Marini, Ruy Mauro, *América Latina, dependencia y globalización* (Compilado por Martins, Carlos Eduardo). Bogotá: CLACSO-Siglo del Hombre Editores.

Marx, Carlos, y Engels, Federico. (1970), *La ideología alemana*. Montevideo: Ediciones Pueblos Unidos-Grijalbo.

Mato, Daniel. (2007), “ThinkTanks, fundaciones y profesionales en la promoción de ideas (neo)liberales en América Latina”, en Grimson, Alejandro (comp.), *Cultura y Neoliberalismo*. Buenos Aires: CLACSO.

Minian, Isaac. (2009), “Nuevamente sobre la segmentación internacional de la producción,” en *Economía UNAM*, vol. 06, núm. 17, abril-junio. México: IIEC-UNAM.

Morín, Edgar. (2006), *El método VI: ética*. Madrid: Editorial Cátedra.

----- (1998), *Articular los saberes. ¿Qué saberes enseñar en las escuelas?* Buenos Aires: Ediciones Universidad del Salvador.

----- (1988), *El método III: el conocimiento del conocimiento*. Madrid: Cátedra.

Ordóñez, Sergio. (1997), “La reestructuración productiva industrial en México”, en *Papeles de Población*, núm. 14, diciembre. México: UAEM-CIEAP.

Osorio, Jaime. (2012), “El nuevo patrón exportador de especialización productiva en América Latina”, en *Revista Sociedade Brasileira de Economia Política*, n° 31, fevereiro. São Paulo.

----- (2010a), “Patrones exportadores en América Latina como expresión de la reproducción dependiente”, en *VI Coloquio Sociedad Latinoamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico*. Mesa 5. Modelo de acumulación dominante en América Latina, Montevideo, Uruguay, 29 de septiembre.

----- (2010b), “Nuevo patrón de legitimidad en América Latina: aporías y soluciones”, en *Véedas. Revista del pensamiento sociológico*, año. 11, núm. 20. México: UAM-Xochimilco.

----- (2009), *Explotación redoblada y actualidad de la revolución. Refundación societal, rearticulación popular y nuevo autoritarismo*. México: Ítaca-UAM-X.

----- (2004), *Crítica de la economía vulgar. Reproducción del capital y dependencia*, México: Miguel Ángel Porrúa-UAZ.

Paz, Octavio. (2010), *El laberinto de la soledad, Posdata y Vuelta a El laberinto de la soledad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Presidencia de la República. (1989), *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, 30 de mayo. México: Diario Oficial de la Federación (consultado el 1 de mayo de 2013), disponible en: <<http://ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDPaneacionD/pdf/PND%201989-1994.pdf>>.

Rapoport, Mario. (2009), “Diez razones de la crisis internacional”, en *Página 12*, 01 de marzo, Argentina (consultado el 1 de mayo de 2013), disponible en: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-120749-2009-03-01.html>>.

Ricupero, Rubens. (2006), “Desindustrializaçãoprecoce: futuro ou presente do Brasil?”, en *Documentos do Cedes*. Brasil: Centro de Estudos de Estratégias de Desenvolvimento (consultado el 1 de mayo de 2013), disponible en: <<http://www.cedes.uerj.br/documentos/artigos/Desindustrializa%C3%A7%C3%A3o%20precoce%20-%20futuro%20ou%20presente%20do%20Brasil.pdf>>

Robert, Jean y Rahnama, Majid. (2008), *La potencia de los pobres*. Chiapas: CideciUnitierra.

Rubio, Blanca.(2001), *Explotados y excluidos. Los campesinos latinoamericanos en la fase agroexportadora neoliberal*. México: Plaza y Valdés.

Salama, Pierre. (2012a), “China-Brasil: industrialización y ‘desindustrialización temprana’”, en *Cuadernos de Economía*, núm. 56, vol. XXXI. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

----- (2012b), “Globalización comercial: desindustrialización prematura en América Latina e industrialización en Asia”, en *Comercio Exterior*, núm. 6, vol. 62, noviembre y diciembre. México.

Salim Salomón, Ivette; Aguirre Vidaña, Georgina; Torres Frausto, Carolina y Reina Astudillo, Mariana. (2012), “El teorema Heckscher-Ohlin y la industria textil de México”, en *Comercio Exterior. Revista de Análisis Económico y Social*, vol. 55, núm.1, enero-febrero. México: Banco Nacional de Comercio Exterior.

Santos, Boaventura de Sousa. (2010), *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Uruguay: Trilce.

----- (2009), *Una epistemología del sur: la reinención del conocimiento y la emancipación social*. México: Siglo XXI-CLACSO.

----- (2006), *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social (encuentros en Buenos Aires)*. Argentina: CLACSO.

Schorr, Martín. (2005), *Modelo nacional industrial. Límites y posibilidades*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Sobrino, Jaime. (2012), “Fases y variables vinculadas a la desindustrialización: un análisis en dos escalas territoriales”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 27, núm. 2, mayo-agosto. México: El Colegio de México.

Soja, Edward. (1987), “Economic Restructuring and the Internationalization of the Los Angeles Region”, in Smith, Michael and Feagin, Joe (eds.), *The Capitalist City: Global Restructuring and Community Politics*. Oxford: BasilBlackwell.

Sotolongo, Pedro y Delgado, Carlos. (2006), “La complejidad y el diálogo transdisciplinario de saberes”, en *La revolución contemporánea del saber y la complejidad social*. Buenos Aires: CLACSO.

Stumpo, Giovanni. (1998), “Las empresas transnacionales manufactureras en el nuevo contexto económico latinoamericano,” en Stumpo, Giovanni (ed.), *Empresas transnacionales. Procesos de reestructuración industrial y políticas económicas en América Latina*. Argentina: Alianza Editorial-CEPAL.

Torres Jiménez, Miguel. (1995), “Reestructuración productiva, ¿necesidad empresarial o falacia gubernamental?”, en Godínez Enciso, Andrés; Gallardo Velázquez, Anahí y Turner Barragán, Ernesto, *Perspectivas de la empresa y la economía mexicana frente a la reestructuración productiva*. México: UAM-A.

Xirau, Ramón. (1995), *Introducción a la historia de la filosofía*. México: UNAM.

UNCTAD. (2003), Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2003. La acumulación de capital, el crecimiento económico y el cambio estructural*. Nueva York-Ginebra: ONU.

Valenzuela Feijóo, José. (2003), *Dos crisis: Japón y Estados Unidos*. México: UAM-Miguel Ángel Porrúa.

----- (1991), *Crítica del modelo neoliberal*. México: UNAM.

Viera, Andrea y Fernández, Juan. (2012), “Algunas reflexiones acerca de la investigación interdisciplinaria en las ciencias sociales”, en *Revista Digital Universitaria*, vol. 13, núm. 5, mayo. México: UNAM (consultado el 1 de mayo de 2013), disponible en: <<http://www.revista.unam.mx/vol.13/num5/art50/>>.

Villarreal, René. (1988), *México 2010. De la industrialización tardía a la reestructuración industrial*. México: Diana.

Wallerstein, Immanuel. (2006), *El capitalismo histórico*. México: Siglo XXI.

Apuntes para un Modelo Democrático de Desarrollo Nacional

Arcadio Sabido Méndez

Estado de la Nación

1. Después de 30 años de hegemonía en México, las reformas estructurales del Modelo de Desarrollo Neoliberal, presentadas como modernizadoras, tienen resultados contradictorios. Por un lado, han fracasado en su propósito de sacar de la crisis a la economía nacional e impulsar altas tasas de crecimiento económico, de fortalecer la capacidad competitiva de nuestra nación en el mundo globalizado y mejorar el bienestar de los mexicanos y mexicanas. Por el lado contrario, los empresarios monopolistas están satisfechos porque sus empresas crecen, aunque no sea así para la economía nacional. Ésta sigue semiestancada y es la que genera la mayor desigualdad social, y la más rezagada de entre las economías de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE): ya que ocupa los últimos lugares en producción, competitividad, productividad, educación, ciencia, tecnología.

2. La prosperidad de los monopolios financieros se ha convertido en un serio obstáculo para el crecimiento económico-social de México. Dichos monopolios obtienen enormes beneficios con la agobiante y creciente deuda pública: la deuda externa alcanza los 121,304 millones de dólares; y la interna, en donde se encuentran las deudas heredadas del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), supera los 4 billones de pesos. Ambas deudas absorben cuantiosos recursos por pago de intereses y capital. La deuda interna tiene una lógica de creciente endeudamiento, pues dos de cada tres pesos que el gobierno contrata de una nueva deuda, se dedica al pago de intereses y comisiones. Además, los consorcios disfrutaban del privilegio de las exenciones fiscales por el régimen de privilegios que les concede el gobierno, bajo el supuesto de que así se estimula la inversión. Sin embargo, como el interés de los empresarios financieros es aumentar al máximo sus ganancias, ante el estancamiento de la economía mexicana, prefieren especular en los circuitos financieros internacionales o invertir en empresas del exterior que hacerlo en el mercado nacional. Las libertades otorgadas al capital financiero durante los 12 años de gobierno panista llevó a máximos nunca vistos

la fuga de capitales, que según el Banco de México alcanzó la cifra de 139 mil 324 millones de dólares. Esta cantidad es superior al total de la deuda pública externa de México. Sólo durante el sexenio de Felipe Calderón, la fuga de capitales fue de 111 mil 38.9 millones de dólares, cifra equivalente al 69% de las reservas internacionales de México que en agosto de 2012 se cifró en 161,204 millones de dólares. Por su parte, la nueva inversión extranjera correspondió al 59% de dicha fuga al sumar 65 mil 434 millones de dólares. Contrario a lo que el dogma neoliberal promueve, los empresarios monopolistas se han convertido en descapitalizadores de la economía nacional, causantes del estrangulamiento del mercado interno, y de los reducidos niveles de ahorro e inversión que frenan el crecimiento económico.

3. Con el Modelo Neoliberal la economía mexicana se encuentra en un callejón sin salida, pues los bajos índices de ahorro e inversión derivado de la absorción de los recursos por parte del capital especulativo, no pueden ser mejorados por un mayor nivel de gasto e inversión pública, ni por el ahorro popular, debido a que el programa de Estabilización Macroeconómica se sustenta en el control de la inflación vía restricción del gasto y la inversión públicos, y en el mantenimiento de bajos salarios.

4. La privatización de empresas públicas es parte de la estrategia neoliberal de restricción del gasto público y con la que se supone se estimula la inversión y el crecimiento económico. Pero, la privatización también ha fracasado en este propósito, pues además de que el gobierno remató sus empresas y benefició a un pequeño grupo de empresarios, muchos de ellos se endeudaron, quebraron y fueron rescatados por el gobierno quien convirtió sus cuantiosas carteras vencidas en deuda pública. El caso ejemplar del fracaso de la privatización de empresas públicas y del rescate de las deudas privadas como estímulo para el desarrollo es el FOBAPROA. No obstante, estas medidas forman parte de la estrategia para fortalecer a las llamadas fuerzas del mercado.

5. Una de las condiciones políticas para que el Estado Neoliberal pudiera imponer su estrategia fue el debilitamiento de las organizaciones sociales, en especial las de los trabajadores, para lo cual el sistema corporativo y clientelar agrupado en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), fue el factor principal para neutralizar y someter la inconformidad social. Pero además, el programa neoliberal se vio fortalecido porque se convirtió en eje del acuerdo político de las cúpulas empresariales, los monopolios nacionales, el capital financiero internacional, y los partidos Revolucionario Institucional y Acción Nacional (PAN).

6. México padece una larga crisis social de bienestar, que no muestra síntomas para resolverse, pues deriva del dominio del capital financiero sobre el conjunto de los empresarios y los trabajadores mexicanos. Ese dominio se ha profundizado y ha aumentado la desigualdad y la polarización de la economía y la sociedad mexicanas. Entre los empresarios prevalece un pequeño grupo monopolista que con el 0.2% de las empresas tiene la capacidad de controlar el 65% de la producción nacional. En el lado opuesto, el 99.8% de los negocios, constituido por medianas, pequeñas y microempresas, ocupan el 73% de los trabajadores y producen el 35% del producto nacional. A esta estructura económica monopolizada le corresponde una estructura social polarizada en donde el 10% de la población más rica posee ingresos 26 veces mayores que el 10% más pobre. Según la OCDE mientras los primeros tuvieron ingresos mensuales de 228 mil 900 pesos, los segundos en promedio recibieron 8 mil 700 pesos. Y esta polarización aumenta dramáticamente si se toma en cuenta a los 49 millones de personas que sobreviven con ingresos promedios de 1,500 pesos mensuales.

7. La estructura monopolizada de la economía mexicana se sustenta en una fuerza laboral de 50 millones de trabajadores, la mayoría desorganizada, dispersa y sin capacidad visible de reaccionar contra el deterioro del bienestar. A esta mayoría, la alianza entre el gobierno, empresarios y líderes de los sindicatos corporativizados del PRI, le ha sido impuesta la precarización salarial y la flexibilización laboral, legalizada con la reforma laboral acordada, principalmente por el PRI y el PAN en las Cámaras Legislativas. El resultado de los 30 años de hegemonía neoliberal es la pérdida de casi el 70% del poder adquisitivo del salario; la existencia de 28 millones de trabajadores que no cuentan con las prestaciones establecidas en el artículo 123 constitucional, y de 13 millones que están subempleados o desempleados.

8. La monopolización de la riqueza nacional, la polarización empresarial, la flexibilización laboral, el subempleo y el desempleo constituyen el origen de la creciente desigualdad social, cuya expresión más cruda son los 70 millones de mexicanos y mexicanas que viven en la pobreza y que están excluidos del bienestar y del mercado. Con dicha estructura económico-social ni la desigualdad ni la pobreza podrán ser resueltas.

9. La estrategia neoliberal también cultiva la subordinación del Estado a las exigencias del mercado, es decir a los intereses del capital financiero y sus empresas monopolistas. Estos intereses determinaron el programa para impulsar el

crecimiento con base en la orientación de la economía hacia el sector externo sin importarle la suerte del mercado interno. Así, en el sector externo se ve prosperar a las automotrices, las maquiladoras y a los importadores y exportadores, desvinculados del conjunto económico nacional, por lo que no funcionan como estímulo al crecimiento. México está debilitado, incluso en su capacidad exportadora, debido a que su mercado interno ha padecido los negativos efectos de cuatro acciones: a) la restricción de las inversiones productivas en las medianas, pequeñas y microempresas, pero sobre todo en las actividades agropecuarias de los ejidos y las comunidades, los sectores económicos más agredidos con la política neoliberal importadora de alimentos y de privilegios para los grandes productores del campo y la pesca; b) la desarticulación de importantes cadenas agroindustriales que antes vinculaba la producción agrícola con la industrial en los casos del agave, algodón, caña de azúcar, lácteos, cárnicos, productos del mar, etc.; c) la precarización del salario y de las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores; y d) el aumento del desempleo y subempleo.

10. La hegemonía neoliberal ha ahondado los problemas estructurales que frenan el desarrollo nacional y mantiene las debilidades competitivas de México en el mundo globalizado, la cual se sustenta en la precarización del salario y del trabajador. El avance en la exportación de manufacturas, la exportación de materias primas -petróleo y minería- y de mano de obra, siguen jugando un papel decisivo en la economía nacional; además, a la tradicional importación de productos manufacturados -consumo general, maquinaria y equipo- se le ha agregado la de alimentos, situación que plantea el serio problema de la pérdida de soberanía alimentaria. El sistema bancario se ha extranjerizado, lo que ha trasladado fuera del país las decisiones crediticias y financieras que en el marco de la globalización aún podrían tomarse en la nación. La investigación científica y tecnológica además de operar con escasos recursos que apenas alcanzan 0.4% del PIB, carece de una orientación estratégica vinculada al desarrollo económico. La educación nacional es deficiente e incompetente en el plano internacional lo que se expresa de forma preocupante en los bajos niveles educativos (siete años de estudios) de la fuerza laboral. Aunque no se quiera reconocer y a pesar de su tamaño, nuestra economía sigue siendo subdesarrollada, especulativa y dependiente, aunque puedan observarse en ella islas de prósperas empresas.

11. La educación y la investigación científica y tecnológica en México padece de serias limitaciones en términos cuantitativos y cualitativos. El dogma privatizador se ha apoderado de los responsables estatales de esas actividades, las cuales

deberían ser estratégicas para el desarrollo nacional. Los recursos que se destinan a la educación se ubican en el 5.7. % del PIB (Unesco recomienda 8% para países subdesarrollados), pero la inversión por alumno es de menos de un tercio del promedio prevaleciente entre los países de la OCDE. La situación empeora respecto a la inversión en investigación científica y tecnológica, pues ésta apenas llega al 0.4% del PIB, lo que coloca a México en los últimos lugares de las economías integrantes de la OCDE. La inversión pública en educación sigue siendo proporcionalmente la misma desde hace 30 años, con lo que el Estado le dejó a las empresas privadas el redituable negocio de responder a la insatisfecha demanda educativa de secundaria, bachillerato y licenciatura. La deficiencia cualitativa y cuantitativa de la educación, la ciencia y la tecnología, impacta negativamente la productividad nacional, pues el rezago en la innovación tecnológica va de la mano al bajo promedio educativo nacional, que apenas llega a los nueve años (secundaria); en tanto que en las economías emergentes del Asia, dicho promedio es de doce años. Los rezagos educativos también se manifiestan en el desarrollo de la ciencia y la tecnología que carece de una orientación estratégica lo que se agrava con la decisión de apoyar la supuesta investigación científica de las empresas con recursos públicos. Éstas carentes de una cultura investigativa caen en la tentación de utilizar los recursos que el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) les otorga en los circuitos de la corrupción. México requiere con urgencia una reforma a fondo en el sistema educativo y en la concepción y el proyecto de la investigación científica y tecnológica para convertirlos en los ejes de la estrategia del desarrollo nacional.

12. Con el neoliberalismo se ha llevado al extremo el deterioro medioambiental en el mundo y en México. Si bien el cambio climático expresado en la lluvia ácida, los altos índices de gases de efecto invernadero, y la destrucción de la capa de ozono, son provocados en mayor proporción por las grandes economías desarrolladas, México también tiene su parte de responsabilidad. La clase gobernante de nuestro país, carente de una cultura de protección de la naturaleza, no se ha propuesto frenar mediante la política de cero tolerancia a la producción masiva de CO₂; al uso y abuso de combustibles fósiles y energías no renovables; a la contaminación de lagos, ríos, mares y mantos freáticos; a la agresión de los ecosistemas de selvas, arrecifes y manglares; y a la creciente desertificación de extensas áreas del territorio nacional. La protección del medioambiente es un problema de salud pública, ya que su deterioro se hace evidente en la mala calidad del aire y del agua, así como en los excesos de basura y de ruido en diversas zonas urbanas. México ha sido convertido de región rica en recursos naturales y de biodiversidad,

en un país que posee ya especies de flora y fauna en extinción. La defensa de la naturaleza es un problema político que no tiene suficiente apoyo gubernamental, a pesar de las leyes y secretarías de estados destinadas a tal propósito. De esto dan cuenta los asesinatos de luchadores sociales, campesinos e indígenas de ejidos y comunidades, que se han propuesto defender sus recursos naturales como parte de su vida, y debemos agregar, la impunidad de sus victimarios.

13. La posición política internacional de México sigue subordinada a la estrategia de seguridad económica y militar de los Estados Unidos. Por eso el gobierno mexicano ha perdido autonomía en sus relaciones internacionales e incluso la iniciativa diplomática en la región latinoamericana. La dependencia de México con el mercado norteamericano, en términos financieros, comerciales, industriales, tecnológicos, e incluso militares, le impide al gobierno nacional asumir una posición efectiva en la defensa de los derechos de los mexicanos que emigran al norte en busca de mejores condiciones de vida. En el concierto de naciones, la nuestra no ha podido colocarse entre las políticamente emergentes y promotoras de la democracia y la justicia en las relaciones internacionales y en los organismos multinacionales, como sí lo han podido hacer Brasil y los demás miembros del BRIC: Brasil, Rusia, India y China, países emergentes que se han ganado una posición estratégica en el mundo dominado por las potencias financieras e industriales.

14. El Modelo Neoliberal globalizado entró en una severa crisis desde el 2008 en los países desarrollados, y sus tendencias recesivas, que impacta a todo el mundo capitalista, no sólo no se disipan sino que podrían mantener inestable la economía mundial en el largo plazo. Esta crisis (factor externo) y el semiestancamiento económico en el que se encuentra nuestra nación desde 1983 (factor interno), confirman el fracaso de dicho modelo para impulsar el desarrollo nacional con justicia. La crisis económica neoliberal es producto de la subordinación del sistema productivo mundial a la especulación financiera, pero también del fracaso de los dogmas con los que la élite política y económica dominante en México ha dirigido la economía y la política mexicanas. Los dogmas neoliberales en crisis, ampliamente publicitados y que constituyen las premisas del razonamiento de quienes toman las principales decisiones en México, establecen que el mercado es mejor que el Estado como mecanismo para promover el desarrollo; en consecuencia, que el fortalecimiento de las fuerzas del mercado con base en la privatización, la desregulación financiera y el régimen de privilegios fiscales que gozan los monopolios, aumentan el ahorro, la inversión y estimulan el crecimiento; que el control de la inflación debe sustentarse en la restricción de la inversión pública y

de los salarios; y que el mercado externo es la clave para conformar un economía sólida. Estos dogmas que en el discurso político constituyen el espíritu de las reformas estructurales y modernizadoras, que de seguirse imponiendo, profundizarán el estancamiento de la economía nacional, la cual con el Neoliberalismo apenas ha crecido en promedio anual en 2.3% del PIB y 0.3% del PIBper cápita. En estas condiciones seguirán acentuándose la polarización de las desigualdades sociales.

15. La democracia mexicana y sus instituciones no gozan de la confianza de la mayoría de los ciudadanos y ciudadanas. Las reformas políticas democratizadoras que acompañaron al Neoliberalismo, se agotaron en su carácter de reformas electorales, que culminaron en la alternancia de los partidos neoliberales en la presidencia de la república. Pero a pesar de que abrieron la pluralidad real en el Poder Legislativo, una mayor capacidad de contrapeso de éste ante el ejecutivo, la existencia de gobierno dividido (donde el partido del Presidente de la República no tiene la mayoría en el legislativo) y una mayor competitividad electoral, sigue existiendo un serio malestar social con la democracia electoral mexicana. Una de las causas de dicho malestar es la evidente ausencia en las altas esferas del poder de una clase política demócrata. Por ello, sigue siendo relevante la cultura y las prácticas autoritarias en el sistema político, e incluso en las instituciones: Instituto Nacional Electoral (INE), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Nación (TEPJF) y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) establecidas para procesar la democracia electoral. Quienes dirigen dichas instituciones han sido incapaces para evitar la corrupción electoral, ampliamente extendida como la compra y coacción de votantes, el uso de recursos públicos y privados ilegales en las campañas, las violaciones de los topes de campaña, y la impunidad de los monopolios de la comunicación.

6. La democracia representativa mexicana está en crisis. Los ciudadanos a pesar de que siguen con importantes niveles de participación electoral se sienten lejanos al gobierno. La lejanía entre representantes y representados se expresa en la falta de influencia ciudadana en los gobernantes, y en la sordera de estos ante sus demandas de bienestar, rendición de cuentas, transparencia y honestidad en la gestión pública. Los partidos y los políticos están desprestigiados, pues los ciudadanos con mayores niveles educativos y de información cuestionan la incongruencia entre las ofertas políticas de los candidatos y las políticas públicas que se aplican una vez que alcanzan el poder. El malestar ciudadano con la democracia mexicana se alimenta con los altos niveles de corrupción que priva en todas las esferas del poder gubernamental, con la evidente preferencia del gobierno hacia los

grandes empresarios, y con los malos resultados de la gestión gubernamental en términos de igualdad social, bienestar, ampliación de la oferta educativa, de empleo, salud, y de acceso libre a los medios de información.

17. La democracia electoral sigue mostrando serios rasgos autoritarios, y no solo aumentan la desconfianza ciudadana en las elecciones sino que dejan insatisfechos a los partidos de izquierda, los cuales constituyen fuerzas significativas del sistema de partidos y a quienes mediáticamente se les intenta descalificar como “malos perdedores”. Estos y los movimientos sociales que lucharon contra el fraude electoral, constituyeron las fuerzas principales que hicieron posible las reformas democratizadoras de 1994-97 y 2007. Sin embargo, los partidos de izquierda siguen denunciando la persistencia de prácticas fraudulentas en las elecciones, sobre todo relacionadas con las sofisticadas y múltiples acciones de compra y coacción de votantes, y la impunidad en las violaciones a las leyes. A pesar de que las izquierdas se posicionaron como fuerzas realmente competitivas en 1988, 2006 y 2012, para acceder al poder presidencial requieren de más democracia, por lo que están interesadas en impulsar nuevas reformas democratizadoras. Un obstáculo serio que frena su ascenso político es la persistencia de una cultura clientelar y corporativa que beneficia al PRI, su creador. Por su parte el PAN ha demostrado ser un partido que se ha acomodado a dicha cultura y que si bien la denuncia ha sido capaz de convivir e incluso de hacer uso de ella. En tal sentido, el impulso de una nueva etapa de reformas democratizadoras no debería dejar de lado la construcción y socialización de una cultura ciudadana democrática, crítica y participativa, que en la actualidad es la única vía para superar la autoritaria compra y coacción de votantes, con las cuales el PRI regresó a la presidencia de la república.

18. Las fuerzas fácticas, constituidas por los representantes de los grandes corporativos, en especial de los medios de comunicación, los exportadores y las empresas extranjeras, evidencian una enorme influencia en las decisiones gubernamentales. Sus acuerdos con los políticos de las altas esferas del poder han dado lugar a la existencia de una oligarquía cuyos intereses son los que han guiado la implantación gubernamental del Modelo Neoliberal. En especial, el duopolio de los medios de comunicación es uno de los poderes que mayor iniciativa política ha asumido hasta alcanzar una gran influencia pública en la creación de ambientes informativos favorables a las reformas neoliberales, a la represión de los movimientos sociales, al freno de las ideas críticas, y a la generación del conformismo social. Las acciones mediáticas de los consorcios de la comunicación televisiva y radial se

han constituido en los principales depredadores de la democracia política, y su poder crece con la capacidad que tienen para crear figuras políticas convenientes a los intereses oligárquicos, y desprestigiar a los dirigentes que luchan por un proyecto alternativo de desarrollo nacional, que cuestionan la injusta distribución de la riqueza, y la violación de los derechos humanos.

19. Los derechos humanos, en especial el derecho al bienestar y sus componentes: al trabajo, salud, seguridad social, educación, medioambiente saludable, e igualdad de todos ante la ley, se han deteriorado por las políticas neoliberales. Estas, orientadas a restringir la demanda popular con el freno a los aumentos salariales, la precarización del trabajo, y la eliminación de los subsidios al consumo popular, impulsan programas sociales focalizados de combate a la pobreza, para amortiguar desde el Estado las desigualdades que produce el mercado monopolizado. Pero la política social focalizada ha sido ineficaz pues en vez de reducir la pobreza, no pudo evitar el crecimiento de 10 millones de nuevos pobres entre 2008 y 2012. El derecho a la educación, considerado clave para el ascenso social, tiende a restringirse por la parálisis pública de la oferta educativa y su tendencia privatizadora. El resultado de esta política es la existencia de más de 7 millones de jóvenes “ninis”, o sea que no pueden estudiar, ni encontrar un trabajo remunerador. El derecho a la salud, que según el gobierno panista saliente ya es universal, sigue siendo altamente deficiente y no le garantiza a todos los mexicanos ni médicos, ni hospitales, ni medicinas suficientes. La salud y la seguridad social ligada a las relaciones laborales siguen manteniendo dos clases de ciudadanos, por un lado, los que por estar empleados, son derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), y por el otro, los desempleados o trabajadores informales o precarizados que en el mejor de los casos podrían recurrir a los limitados servicios del Seguro Popular. Además, existe una perversa tendencia de la política gubernamental de permitir el deterioro de la atención médica en las instituciones públicas para privilegiar a las clínicas y hospitales privados. A estas deficiencias en el bienestar se suman los problemas vinculados a la falta de respeto a la igualdad de todos ante la ley que se expresa cotidianamente en la existencia de injustas detenciones y encarcelamientos de miles de personas que no han sido ni juzgados ni sentenciados, o de asesinatos impunes contra activistas de los derechos humanos, periodistas, y dirigentes sociales. En este terreno la discriminación es evidente, pues mientras se aplica una justicia expedita para los altos políticos y empresarios, para la ciudadanía común lo normal es la falta de justicia, el abandono y el desprecio de las autoridades.

20. El gobierno panista que terminó en diciembre de 2012 dejó un México sumido en una de las crisis de seguridad nacional más graves de la historia. Así, el sufrimiento que padecen millones de mexicanos y mexicanas por la pérdida de poder adquisitivo de los ingresos, por el subempleo y el desempleo, y por la falta de aplicación de la justicia, fue agrandado por una errónea estrategia de combate a la delincuencia organizada con base en acciones punitivas que involucró al ejército mexicano y las policías. Esta estrategia fue un fracaso, pues dejó inmune las finanzas de las organizaciones empresariales delictivas y, por lo tanto, su sistema reproductivo; metió a las bandas criminales a procesos de reorganización y sustitución rápida de dirigentes; y elevó el índice nacional de consumo de drogas. El gobierno panista de Felipe Calderón en seis años le deja a la sociedad mexicana un saldo de más de 65 mil muertos y más de 20 mil desaparecidos. La tristeza, el luto y la indignación priva entre las familias que han sufrido la pérdida miembros, pues además no se han realizado investigaciones que definan las causas por las cuales han muerto o desaparecido tantas personas, y mucho menos indemnizaciones morales y económicas por los muertos, ajenos al crimen organizado.

21. La sociedad mexicana también padece de una crisis moral. Gran parte de los mexicanos que no obtienen trabajo o son rechazados del sistema educativo, ha perdido las esperanzas en un futuro mejor. La ideología neoliberal ha impulsado el individualismo y la actitud del desinterés ante los problemas de los demás como estrategia para que cada quien, por sí mismo, supere las dificultades que tiene enfrente. El individualismo ha permeado a todos los grupos y clases sociales. Sus efectos más devastadores se encuentran en la pérdida de moralidad de parte de los funcionarios públicos que administran los recursos públicos como patrimonio individual, traficando con sus influencias y corrompiendo las relaciones sociales, en especial las de gobernante-gobernado. La corrupción también está extendida entre los grandes empresarios que sin escrúpulos disfrutaban de los privilegios que les otorga el gobierno para que puedan prosperar y fortalecer sus empresas. Así, la corrupción enriquece a los representantes y administradores públicos, a los empresarios privilegiados y a los amigos y parientes de los gobernantes, absorbe enormes recursos públicos y se constituye en serio obstáculo para el crecimiento económico y el desarrollo nacional. El individualismo también se encuentra instaurado en las extendidas ideas que se expresan cotidianamente en el sentido de que la pobreza, las desigualdades sociales, el desempleo, la exclusión del sistema educativo, no es asunto del sistema económico y político sino problema de cada individuo. De esta forma se han deteriorado los sentimientos de cooperación y solidaridad social para enfrentar colectivamente la pérdida de bienestar. En un

ambiente de desesperanza para muchos, donde la gente ha perdido la confianza para superar las dificultades que les impide salir adelante, y en el que van perdiendo los límites de la legalidad, importantes grupos juveniles se ven empujado a la drogadicción, el alcoholismo, el pandillerismo y la incorporación a las empresas delictivas, como opciones cada vez más cercanas para obtener un ingreso y alcanzar algo de bienestar, aún a costa de arriesgar la vida.

22. A pesar de la crisis e ineficacia del Neoliberalismo la élite dominante insiste en profundizar sus reformas estructurales. Con el regreso del PRI a la presidencia de la república se anuncia que las nuevas reformas se centrarán en el reforzamiento de las tendencias privatizadoras en los energéticos, sobre todo en petróleo y electricidad; en los servicios de salud, y en la educación, para lo cual el gobierno panista saliente ha diseñado un programa de endeudamiento de los jóvenes que deseen estudiar una carrera universitaria. Asimismo, se espera la profundización de la flexibilización y la precarización del trabajador con la reforma laboral apoyada por el PRI y por el PAN, y una nueva carga impositiva para los grandes grupos sociales según la reforma fiscal regresiva que el gobierno priista de Enrique Peña Nieto pretende impulsar con la elevación de impuestos, en particular del Impuesto al Valor Agregado (IVA) generalizado. La estrategia neoliberal seguirá en su propósito de igualar precios de mercancías y servicios a los vigentes en los países desarrollados, pero evitando a toda costa hacer lo mismo con los salarios, las prestaciones sociales y el bienestar de los mexicanos y mexicanas.

23. Con el regreso del PRI a la Presidencia de la República, su influencia determinante en el Congreso de la Unión, en la mayoría de los gobiernos estatales y municipales del país, y en los medios masivos de información, se abre el regreso del autoritarismo presidencial. Este autoritarismo tenderá a fortalecer la arquitectura corporativa y clientelar del PRI, para lo cual el gobierno de Enrique Peña Nieto usará un engañoso discurso que apelará a la democracia, la transparencia, el combate a la corrupción y al nacionalismo para supuestamente hacer de México una potencia económica. El programa del nuevo autoritarismo presidencial seguirá siendo el de las reformas neoliberales, y con base en él, articulará sus alianzas políticas con el Partido Acción Nacional, el Partido Verde Ecologista de México y Nueva Alianza. En realidad, ante la ciudadanía crítica y los movimientos sociales se renovarán las prácticas de represión discursiva y física, sobre todo el experimentado método del sembrado de provocadores en las organizaciones críticas para justificar la represión de aquellos movimientos que se consideren molestos para el grupo priista gobernante. En la mira autoritaria estarán los jóvenes que

demandan educación y más democracia; los trabajadores que rechazan la precarización y la flexibilización laboral; los campesinos, organizaciones civiles e indígenas que exigen trabajo, y luchan contra la tendencia monopolista del control de semillas, la extensión de los cultivos transgénicos, la ocupación de sus tierras por las transnacionales, y la depredación del medio ambiente; pero también estarán en la mira autoritaria los científicos, intelectuales, periodistas, sindicalistas, y ciudadanos en general que exigen cambios en el modelo de desarrollo. El autoritarismo es real, y cuando menos se expresará en una mayor sordera gubernamental ante los reclamos sociales de bienestar, democracia, justicia, y libertad.

24. Ante la presidencia priísta, las fuerzas de izquierdas no han podido constituir un muro de contención a sus pretensiones de reinstaurar el autoritarismo. Dichas fuerzas se encuentran divididas ante el llamado Pacto por México, ya que una parte de ella bajo el argumento del impulso de las reformas que México necesita se ha sumado a la estrategia para profundizar las políticas neoliberales, y otra parte se ha opuesto a colaborar con dicho proyecto presidencial. Este proyecto también cuenta con el apoyo decidido del Partido Acción Nacional, quien mantiene con el PRI una alianza estratégica para sostener y profundizar el Neoliberalismo. Esta alianza se finca principalmente en abrir las inversiones privadas, nacionales y extranjeras, en Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE); en el aumento de impuestos conservando los privilegios de las grandes empresas; en darle mayores garantías al capital financiero, y en ampliar la privatización en educación, salud, y servicios públicos.

Modelo Democrático de Desarrollo Nacional

El fracaso del Modelo Neoliberal en México tiene múltiples expresiones, entre éstas destacan: el semiestancamiento económico de largo plazo; la desestructuración del mercado interno y su desarticulación con el sector externo; la dependencia alimentaria; la descapitalización impuesta por los consorcios financieros a la economía nacional; la persistente dependencia del mercado estadounidense; la creciente desigualdad y pobreza social motivada por los bajos ingresos familiares, el desempleo, el subempleo y el trabajo precario; el rezago competitivo de México en la globalización neoliberal; el creciente malestar ciudadano con la democracia electoral; la dramática crisis de seguridad nacional; la baja calidad de la educación, la ciencia y la tecnología, y el extendido deterioro del medio ambiente.

Existe un gran consenso social en que México necesita una estrategia de desarrollo incluyente para solucionar los problemas señalados. El programa del Partido de la Revolución Democrática (PRD), desde el 2010 insistió en la necesidad de impulsar un modelo de desarrollo alternativo al neoliberal. En consecuencia, nuestra propuesta es emprender un proceso social cooperativo, autogestivo, amplio e incluyente, para construir un Modelo Democrático de Desarrollo Nacional, que tenga como objetivo central hacer realizable el buen vivir. Este objetivo sólo se podrá alcanzar con una economía redistributiva en constante crecimiento, con el ejercicio de una democracia efectiva, con el reconocimiento y pleno respeto de los derechos humanos, y con la armonía del ser social con la naturaleza.

Los criterios estratégicos del Modelo Alternativo de Desarrollo son: a) la construcción de una economía democratizada, competitiva y cooperativa, donde la producción de riqueza vaya unida a su justa distribución y a la igualdad social; b) la promoción de una democracia política efectiva que establezca condiciones de libertad; además de las culturales, legales e institucionales para construir una ciudadanía democrática y un Estado social y democrático de derecho; c) el impulso de una democracia social que genere una sociedad civil autogestiva, y el compromiso de pleno reconocimiento de los derechos humanos integrales: civiles (igualdad real de todos ante la ley), sociales (derecho al buen vivir) y políticos (plena ciudadanía democrática), y d) el establecimiento de una relación humana armoniosa con la naturaleza, donde el individuo se constituya en su principal protector.

El modelo democrático de desarrollo articulará las relaciones representante-representado, gobernantes-gobernados, y de individuos-colectividades, con base en una cultura democrática sustentada en la ética de la responsabilidad, la honestidad, transparencia, congruencia, solidaridad y legalidad. La sociedad, la economía y la política democráticas, estimularán las iniciativas individuales y sociales autogestivas tendientes a la estructuración de una sociedad civil plural y organizada, activa e interesada en los asuntos públicos. Dicho modelo alternativo retomará de las tradiciones indígenas la cooperación comunitaria y concepción del ser humano como un solo cuerpo con la naturaleza. Estas tradiciones representan una nueva vía para frenar el deterioro del medioambiente y el cambio climático, originado por el uso y abuso en el consumo de los combustibles fósiles.

En resumen, los ejes del Modelo Democrático de Desarrollo son los siguientes:

- 1. La democratización de la economía**
- 2. La democracia política efectiva**
- 3. La democratización de la sociedad**
- 4. La cultura de la ética democrática**

1. La democratización de la economía

1.1. La economía tendrá como objetivo garantizar el buen vivir para todos los mexicanos y las mexicanas. Una medida estratégica para ello será el impulso de la pluralidad de los tipos de propiedad, lo que incluye el freno a la privatización de los bienes propiedad de la nación, de los ejidos y de las comunidades. En la economía democrática coexistirán en igualdad jurídica, política y económica la propiedad privada, la social, la pública o gubernamental, la ejidal, la comunal, y la cooperativa.

1.2. Ninguna forma de propiedad será discriminada en beneficio de otra. La pluralidad de la propiedad implica acciones políticas, legales y económicas del estado para estimular el crecimiento y multiplicación de todos los tipos de organización productiva ligados a dicha pluralidad. Con esta estrategia se movilizará productivamente el máximo de recursos humanos, naturales y económicos, y se recuperará el crecimiento sostenido e incluyente de la economía nacional. Con la combinación de las acciones estatales y las iniciativas autogestivas de la sociedad civil, se dará un nuevo impulso a las formas de propiedad que en la actualidad se encuentran excluidas del mercado y en evidente desventaja, como es el caso de los ejidos, las comunidades y las cooperativas que serán los nuevos protagonistas de la recuperación de nuestra soberanía alimentaria, la industrialización de materias primas agropecuarias y pesqueras, y la exportación de alimentos.

1.3. La acción económica del Estado buscará que en las relaciones de mercado (compraventa de mercancías incluida la fuerza de trabajo) se establezcan equilibrios y condiciones de igualdad competitiva para todos los productores. El impulso de la competencia en todos los niveles de la economía, exige adoptar una decidida política antimonopolista que combata la corrupción y el tráfico de influencias, las cuales, han permitido la existencia de pequeños grupos empresariales privilegiados que reciben del gobierno recursos públicos, exención del pago de impuestos, información privilegiada, asignación arbitraria de contratos de obras y

compras estatales e impunidad ante las violaciones a las leyes, en particular de las laborales, fiscales y medioambientales.

1.4. La pluralidad de la propiedad y la estrategia antimonopolios serán estimuladas con la promoción de la competencia cooperativa entre los productores, y buscará movilizar productivamente el capital humano, calculado en 50 millones de trabajadores, la mayoría de los cuales se desperdician con el subempleo y el desempleo.

1.5. La economía democratizada aspira al pleno empleo, con altos niveles de productividad y de salarios. Esta es la única posibilidad de incorporar al mercado y al bienestar a los casi 70 millones de mexicanos pobres. De este modo, los pobres no serán un lastre económico, sino una fuerza vigorosa para reimpulsar el crecimiento y el desarrollo nacional y regional. Con base en el papel estratégico de la investigación científica y tecnológica, la economía democratizada deberá transitar por una gradual transformación en el tipo de competitividad nacional e internacional, y pasar de la basada en los bajos salarios, a la sostenida en altos niveles de innovación tecnológica y de productividad.

1.6. Las prioridades productivas de la democracia económica serán la reconstrucción del mercado interno y su articulación productiva con el sector externo; la rearticulación de cadenas productivas capaces de garantizar la autosuficiencia y soberanía alimentarias; el freno a la especulación financiera y el estímulo al fortalecimiento del ahorro interno y de la inversión productiva; la transición de una economía exportadora de materias primas a otra exportadora de productos industrializados. La articulación de la economía mexicana con el mercado global se hará con base en un mercado interno fuerte y competitivo. Estas prioridades serán alcanzadas con base en un nuevo programa de educación nacional, y de desarrollo de la investigación científica y tecnológica. La educación, la ciencia y la tecnología serán estratégicas para el desarrollo económico y social.

1.7. La democracia económica, buscará conciliar la producción mercantil con el buen vivir, vinculando la producción de riqueza con la igualdad social. Este propósito requiere de tres acciones simultáneas: a) implementar una política anti-monopolista que establezca regulaciones productivistas al capital financiero, el cual deberá pagar impuestos por sus transacciones accionarias y especulativas; b) construir un acuerdo para el desarrollo democrático nacional y regional con todos los empresarios. Este acuerdo buscará, con base en la ampliación de la demanda social de bienes y servicios, fortalecer el mercado interno y la economía en su

conjunto; y c) estimular una nueva representación nacional de los trabajadores, sindicalizados y no sindicalizados, urbanos y rurales, para que estimulen la iniciativa organizativa y productiva de individuos y colectividades, y emerger como la fuerza social capaz de reconquistar el terreno perdido en el bienestar de los mexicanos.

1.8. La economía democratizada rompe con el dogma neoliberal de la superioridad del mercado ante el Estado, y busca establecer una relación complementaria y de cooperación Estado-mercado-sociedad, y entre las distintas formas de propiedad. Con este objetivo el Estado asume una nueva función como promotor del desarrollo estimulando la creación de empresas sociales, cooperativas, ejidales, comunitarias, y públicas, además de las privadas. Esta es una forma de estimular la movilización productiva de los recursos humanos y naturales que existen en México, y un estímulo al crecimiento económico sostenido.

2. Democracia política efectiva

2.1. Para superar los defectos y limitaciones de la democracia electoral, el malestar político de grandes grupos de ciudadanos y la crisis de representatividad, el PRD propone la instauración de la democracia en todo el sistema político nacional. La ampliación de la democracia tiene dos objetivos, construir una ciudadanía democrática, crítica y participativa, y edificar un Estado social y democrático de derecho (ESDD).

2.2. La ciudadanía informada, crítica y participativa, se constituirá en el agente motivador de la autogestión organizativa en todos los ámbitos de la sociedad, la política, la economía y la cultura. Dicha ciudadanía se interesa en autoconstruir los medios para influir en las decisiones de gobierno. Esta ciudadanía es la pieza clave para la elección de gobernantes o representantes sensibles a las demandas de sus representados, abiertos a escuchar las opiniones y reclamos ciudadanos, y a entregar buenos resultados de su papel como gobernantes.

2.3. El ESDD se construirá con base en la cultura de la ética democrática que exige congruencia entre la oferta política (el discurso) y la práctica de gobierno; transparencia en la administración de los recursos públicos, eficacia y buenos resultados sociales en el ejercicio del poder, rendición de cuentas claras a la ciudadanía, combate eficaz a la corrupción y el tráfico de influencias, superación del corporativismo y el clientelismo. La ética política democrática se deberá expresar en el reconocimiento y respeto pleno a la ciudadanía y de sus derechos

civiles (igualdad de todos ante la ley), políticos (libertad para elegir y ser electo representante) y sociales (derecho al buen vivir).

2.4. La articulación entre el ESDD y la ciudadanía se fundará con base en la mencionada cultura de la ética que a su vez se constituirá en el cemento integrador del Estado y la sociedad. Aspecto central de esta cultura será la legalidad y en el pleno respeto de la igualdad de todos ante la ley. Esto significa que todos los individuos serán tratados por igual por los ministerios públicos, jueces y magistrados, eliminando la discriminación por situación económica, étnica y de género, así como el tráfico de influencias, la compra de la justicia, y las arbitrariedades y atropellos a los derechos humanos.

2.5. La democracia directa será combinada con la democracia representativa y con las iniciativas de autogestión social, individuales y colectivas. Esta combinación será un medio para democratizar la relación representante-representado y gobernante-gobernado. Los que gobiernen deberán escuchar y ser sensibles a las demandas de sus representados. Y los ciudadanos tendrán condiciones factibles para pedirle cuentas al representante y la posibilidad real de revocarles el mandato.

2.6. El ESDD y la ciudadanía exigen una reforma democratizadora al Poder Judicial. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se constituirá en un órgano garante de la democracia en el Estado y la sociedad. Para ello deberá sustituir su lógica jurídica formal por la lógica de la justicia. Asimismo, garantizará la educación y socialización de la cultura de la ética democrática y en la práctica garantizará el respeto pleno del derecho liberal de la igualdad de todos ante la ley, así como el pleno reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos.

3. La democratización social para una sociedad del buen vivir

3.1. La democracia en su sentido más elemental implica un conjunto de reglas para la toma de decisiones colectivas, entre las cuales se encuentran el respeto al carácter vinculante de los acuerdos de mayoría, la búsqueda de consensos, y el respeto de los derechos ciudadanos de las minorías y de los que disienten; el derecho a la información de los miembros de las colectividades; rendición de cuentas y transparencia en el manejo de los bienes comunes. Estas normas deberán extenderse a todos los ámbitos de la sociedad: Estado, gobierno (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), sindicatos, cooperativas, iglesias, ejidos, comunidades indígenas, empresas, escuelas, barrios, etc.

3.2. La democracia social también promueve una actitud de autonomía en los individuos y las colectividades para la autogestión, de modo que conduzca a la construcción de una sociedad civil de múltiples organizaciones movidas por la lógica de la cooperación y la solidaridad. Los criterios generales para construir la sociedad democrática del buen vivir serán los siguientes: a) La educación democrática permanente para todos los individuos; b) la popularización de la cultura de la ética democrática, y c) el reconocimiento y el pleno ejercicio de los derechos civiles, sociales y políticos que hacen de los ciudadanos un agente participativo y crítico.

3.3. La sociedad democrática del buen vivir exige que la economía no siga generando desigualdades, que el estado social garantice los derechos humanos universales, y que todos los individuos gocen de bienestar.

4. La cultura de la ética democrática

4.1. El Neoliberalismo ha promovido sistemáticamente la ideología y cultura del individualismo y su modelo material es el empresario presentado como la medida del éxito. La lógica de este modelo es la competencia y la obtención de sus objetivos sin importar los medios, lo que abre el camino a la corrupción, el tráfico de influencias, la traición y la deslealtad con el fin de alcanzar el objetivo de la vida: llegar a ser rico.

4.2. La cultura de ética democrática recuperará los valores de la libertad, la fraternidad, y la solidaridad social. Con la libertad se garantizará que todos los individuos cuenten con el derecho a expresar sus ideas, profesar las ideologías que considera acorde a sus intereses, a participar en todos los asuntos públicos, y aspirar y tener la posibilidad real de convertirse en dirigente o gobernante. La fraternidad ayudará a rencontrar a los individuos como seres sociales, asumir el compromiso recíproco de ayudar a los demás. La solidaridad ayudará a conciliar el buen vivir individual con el de los demás, y a asumir una actitud de no tolerancia a las injusticias.

4.3. La cultura de la ética democrática concibe el buen vivir como un objetivo de la sociedad, la economía, y la política. En esta concepción, donde el bienestar individual está íntimamente ligado al social, se recuperan las prácticas de la ayuda mutua y la cooperación para el bien común de los pueblos originarios. El trabajo se recupera como una categoría que hace útil y dignos a los individuos. Esta

cultura no solo impulsa a los individuos y colectividades a preocuparse por su bienestar, sino que éste se concibe orgánicamente articulado a la defensa y protección de la naturaleza, como si de nuestro propio cuerpo físico y espiritual se tratara. Con el buen vivir el ser humano es más que el individuo y la sociedad, ya que se constituye en una relación de armonía con todo su entorno natural.

4.4. La cultura de la legalidad, o sea, la adopción de una actitud de respeto a las leyes justas, y en general del principio de la igualdad de todos ante la ley, es un medio para recuperar la confianza ciudadana en el sistema jurídico y constitucional mexicano.

La agenda política nacional del PRD

Establecidos los criterios estratégicos que orientarán las acciones económicas, sociales, políticas y culturales para construir, con la participación de los más diversos grupos sociales, un modelo democrático de desarrollo nacional; el PRD se plantea un conjunto de reformas de corto plazo para enfrentar la coyuntura actual. Ésta se caracteriza por la crisis internacional y nacional del Modelo Neoliberal, el estancamiento económico, el fortalecimiento de las fuerzas políticas y económicas neoliberales con el regreso del PRI a la presidencia y la reorganización de las fuerzas políticas de las izquierdas. Ante esta coyuntura, el PRD pondrá en acción todos sus recursos políticos, intelectuales y organizativos, para desarrollar una lucha social, política e ideológica cuyos objetivos son: a) construir con todas las fuerzas políticas y sociales progresistas un bloque social antineoliberal capaz de tomar la iniciativa para impulsar un modelo democrático de desarrollo nacional; b) asumir la iniciativa en la discusión pública sobre los grandes problemas nacionales con argumentos fundados en diagnósticos certeros y propuestas de solución creíbles y viables, para conquistar la simpatía y la confianza de la mayoría ciudadana; c) entrar en un proceso de fortalecimiento de las fuerzas de las izquierdas mediante una práctica política eficaz y capaz de conquistar democráticamente posiciones municipales, estatales y legislativas en el 2013, 2014 y 2015; d) El PRD deberá promover un proceso de consolidación del bloque social que impulse el modelo democrático de desarrollo nacional, el cual será la base para construir una sólida y amplia alianza política para que en el 2015, conjuntamente con las demás fuerzas de izquierda, para alcanzar la posición de fuerza mayoritaria en la cámara de diputados; y e) a partir de 2015 revisar la estrategia y prepararse para ganar la Presidencia de la República en el 2018.

Esos cinco objetivos pasan por una amplia acción mediática en la cual el PRD tiene que mostrarse ante la ciudadanía como un partido congruente y capaz de gobernar, ganando la discusión pública, y fijando como interlocutores, al titular de la Presidencia de la República; a los dirigentes de los dos partidos neoliberales que se han alternado dicha presidencia; a los dirigentes de las organizaciones empresariales, y a los representantes de las iglesias, en particular la católica. Esta es la lucha por hacer en la agenda política nacional, que las principales ideas y propuestas planteadas por el PRD sean las que se discutan en los medios masivos de información. Así, con la finalidad de construir cambios democratizadores de igualdad, de libertad, y de bienestar, las propuestas, reformas y concepciones por las que lucharemos serán las siguientes:

1. Por una economía democratizada. Con el objetivo de introducir una lógica democratizadora y productivista en la economía mexicana, liberarla de la subordinación descapitalizadora de la especulación financiera, reactivar el mercado interno, en especial las actividades agropecuarias, mediante créditos productivos a bajas tasas de interés para los micro, pequeños y medianos empresarios; alcanzar la soberanía alimentaria, transitar de la exportación de materias primas a la exportación de productos de consumo final y de la competitividad basada en la precarización laboral a la competitividad con alta productividad. La estrategia es movilizar todos los recursos humanos, naturales, científicos y tecnológicos que dispone México, para alcanzar una economía redistributiva que cree las condiciones suficientes para crecer de modo constante al 6-7% anual del PIB, ya que éste es el ritmo económico que puede dar empleo a la fuerza laboral actualmente desempleada y subempleada. Para ello proponemos:

1.1. Impulsar una nueva estrategia económica del Estado cuyo objetivo será la reactivación del crecimiento con igualdad. Este objetivo requiere de: a) una reforma fiscal progresiva que le permita al gobierno gradualmente fortalecer sus recursos fiscales y alcanzar una recaudación que pase del 9% actual al 20% del PIB para el 2018; B) una reforma de la deuda pública para reducir sustancialmente el pago de intereses y comisiones a los acreedores; y c) una reforma de austeridad pública que reduzca el gasto corriente, erradique la corrupción, el tráfico de influencias, la impunidad ante el enriquecimiento ilícito, y el dispendio presupuestal. Estas reformas progresistas deben tener un evidente carácter redistributivo para que los grupos sociales mayoritarios mejoren sus ingresos directos e indirectos, y que los grupos concentradores de la riqueza nacional asuman la responsabilidad social de pagar sin distinción sus impuestos. La fortaleza de las finanzas públicas

le permitirá al Estado el uso del presupuesto público para reactivar la economía nacional e impulsar programas sociales con carácter universalista y con ello elevar la capacidad de compra de los grupos marginados en la pobreza.

1.2. Modificar con un sentido productivista el papel del capital financiero para estimular el ahorro, y la inversión productiva. Para ello se gestionarán las acciones siguientes: a) una reprogramación de las deudas internas y externas con el fin de reducir sustancialmente el costo financiero y la absorción de recursos que deberían destinarse a la reactivación económica; b) revisar con sentido justo para los intereses de la nación las crecientes deudas del Fobaproa-IPAB (Instituto de Protección al Ahorro Bancario), para reducir su carga presupuestal; c) establecer una política de precios competitivos que regule con efectividad la acción de los monopolios orientados al lucro particular y que la relación de precios fortalezca la economía productiva, el crecimiento del ahorro y de las inversiones nacionales. La extensión de la competencia a todas las empresas implica cancelar los privilegios que el gobierno otorga a los monopolios nacionales y extranjeros. De este modo se eliminarán: la exención fiscal, el rescate financiero de empresas quebradas, la conversión de deudas privadas en públicas, la asignación arbitraria de contratos de obras y compras estatales y la entrega de información privilegiada a los consorcios; d) se revisará a la baja las elevadas tasas de interés y comisiones que los bancos cobran a los tarjetahabientes, así como las comisiones que las Administradoras de Fondos de Retiro (AFORES) cobran a los trabajadores. Al respecto, se impulsará la constitución de un consorcio público o mixto que compita con las AFORES a efecto de que los trabajadores tengan la opción de pasar sus fondos a dicho consorcio, cuya característica será evitar la especulación financiera, su capacidad para invertir en economías estratégicas y productivas como la energética (Pemex y la CFE), y garantizar pensiones de retiro dignas y seguras para los trabajadores; y, e) Las transacciones financieras, en especial los intercambios de acciones que se realizan en la Bolsa Mexicana de Valores y entre los bancos deberán pagar un impuesto del 0.5%, el cual será destinado a la inversión productiva estratégica, centrada en la soberanía alimentaria, la reconversión industrial de los energéticos y la protección del medio ambiente.

1.3. Ampliar las funciones del Banco de México para convertirlo en el agente impulsor y regulador de una banca nacional de desarrollo orientada a estimular las actividades productivas de micro, pequeñas y medianas empresas, con créditos suficientes a bajas tasas de interés. Se revisará el carácter autónomo del Banco de México a partir de una valoración de sus funciones actuales y su papel estratégico para el desarrollo nacional.

1.4. Con los instrumentos fiscales, financieros y bancarios señalados se impulsará una política estatal no inflacionaria de reactivación del mercado interno con base en las siguientes acciones: a) la reactivación ampliada de programas crediticios blandos para actividades productivas estratégicas como la producción de alimentos agropecuarios y pesqueros, y la reactivación de actividades agroexportadoras. En estos programas se incluirá el impulso de la producción de autoconsumo rural y urbano, la innovación tecnológica para las actividades agropecuarias y pesqueras comerciales. La reactivación crediticia y productiva busca la soberanía alimentaria y mejorar la competitividad en el mercado internacional en todos los productos alimenticios. Esta reactivación económica del campo pondrá freno a las tendencias monopolistas de las transnacionales que pretenden mediante los cultivos transgénicos eliminar las semillas originarias y controlar la producción de alimentos y forrajes; b) el establecimiento de una política reguladora de agroprecios para evitar la intermediación especulativa y garantizar a los productores ejidales, comuneros, y cooperativas precios justos para sus productos; c) el impulso de la actividad económica forestal con el objetivo doble de reforestar de modo efectivo todo el territorio nacional y proporcionar a las comunidades indígenas y campesinas además de trabajo productivo y remunerado, el papel de protagonistas en la protección de nuestros recursos naturales: agua, bosques, flora y fauna; d) el impulso de las actividades industriales, comerciales y de servicios de parte de las micro, pequeñas y medianas empresas con base en financiamientos oportunos, la eliminación de los requisitos excesivos, y con bajas tasas de interés; e) el aumento de salarios de los trabajadores rurales y urbanos como estímulo a la demanda social de bienes y servicios; y f) la universalización de políticas sociales para elevar el nivel de ingreso y de servicios, y la capacidad de compra de quienes viven en condiciones de pobreza.

1.5. Impulsar una política para que las empresas estatales productoras de petróleo y electricidad se conviertan en agentes estratégicos del desarrollo nacional y en centros de reactivación del mercado interno. Las acciones para ello serán: a) vincular los programas de inversión productivos de Pemex y de la CFE con la creación y consolidación de empresas nacionales; b) definir una política de precios que baje costos de producción de las micro, pequeñas y medianas empresas para que puedan mejorar sus condiciones de competencia; c) destinar el 1% de las ganancias de aquellas empresas estatales en el desarrollo de la investigación científica y tecnológica para generar una tecnología nacional, que supere la dependencia tecnológica extranjera e impulsar la transición del consumo de energéticos fósiles a los energéticos renovables.

1.6. En el caso particular de Pemex se reformarán los esquemas actuales de su funcionamiento cuya carga impositiva la descapitaliza, y frena su potencial económico. Las reformas permitirán: a) dotar a la empresa estatal de autonomía financiera; b) incrementar sus tasas de capitalización; c) disminuir gradualmente su carga fiscal, en función a la reforma fiscal progresista, para que en el corto plazo sea una empresa rentable después de impuestos; d) rearticular sus cadenas productivas industriales de modo que transite de empresa exportadora de materias primas a exportadora de productos manufacturados. Esto implica alcanzar el 100% de refinación de los petrolíferos; reorganizar la industria petroquímica básica y secundaria para integrarla al sistema productivo de Pemex; e) combatir la corrupción que priva en todas las esferas de Pemex para que los recursos que se dilapidan y enriquecen a unos pocos, se destinen a la inversión productiva de la empresa; f) eliminar costos que deben ser pagados por los compradores como el del transporte de las gasolinas; g) reestructurar las deudas de la empresa a efecto de reducir la carga financiera y liberar recursos para la inversión productiva; h) con base en el Instituto Mexicano del Petróleo, desarrollar un programa intensivo de generación de tecnología petrolera para que la empresa sea capaz de mantener y aumentar sus reservas; eficientizar su capacidad de exploración, extracción e industrialización e incrementar su productividad; i) dotar a Pemex de autonomía de gestión empresarial; y j) fortalecer los organismos rectores de los energéticos como la Secretaría de Energía (SENER) y la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH).

1.7. Diseñar un programa que permita convertir las exportaciones y las importaciones en medios para el fortalecimiento del mercado interno, en especial las del estímulo para la reproducción de micro, pequeñas y medianas empresas nacionales. Para ello se impulsarán reformas que permitan el abastecimiento de servicios y materias primas de producción nacional a las empresas extranjeras, en particular a las maquiladoras y automotrices. En el caso de las mineras extranjeras, se revisarán sus concesiones a efecto de que paguen impuestos, no afecten las prácticas culturales de los pueblos originarios, mejoren sus condiciones laborales y salariales y no deterioren el medioambiente y que a su vez, generen economías locales favorables a los municipios en donde se ubican y eleven sus condiciones de bienestar.

1.8. Impulsar una política industrial de doble perspectiva, por un lado, que fortalezca la estrategia de reactivación del mercado interno, y por el otro, que alcance un alto nivel de competitividad internacional. Dicha política deberá activar un proceso de tecnificación y mejora de la productividad, transitar de la

competitividad sustentada en los bajos costos de la fuerza de trabajo a la competitividad basada en altas tasas de productividad por innovación tecnológica. La industrialización nacional incluye la reconstrucción de cadenas productivas agroindustriales para incorporar valor agregado a los productos primarios destinados tanto al mercado interno como al externo. En esta política industrial se incorporará la reconversión industrial de PEMEX, para hacerlo transitar de exportador de materia prima a exportador de productos industrializados. Esta política industrial requiere emparentarse con una nueva política de desarrollo científico y tecnológico que a partir de un presupuesto que alcance en seis años el 3% del PIB, sea capaz, con altos niveles de innovación tecnológicas, de contribuir con efectividad a mejorar la competitividad productivista de la planta industrial nacional orientada al mercado interno y externo.

1.9. La reactivación de la economía y el bienestar social requieren del incremento de la demanda social de bienes y servicios. Para ello es necesario pasar de la política de contención salarial a la política del salario digno indispensable para el buen vivir. En este sentido, se impulsará una reforma al sistema de salarios mediante las medidas siguientes: a) la revisión de los niveles actuales del salario mínimo (SM), fijado para 2013 a un promedio de \$62.00, para impulsar la recuperación de su pérdida adquisitiva, mediante incrementos por arriba de las tasas de inflación; B) democratizar el proceso que determina el SM. La Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CONASAMI) se ha convertido en una corporación que no cumple con el precepto constitucional de salario digno, el cual es fundamental para la reactivación económica y para el buen vivir de los trabajadores. Siendo estos asuntos cruciales para la sociedad y la economía nacionales, deberá ser el Congreso de la Unión quien asuma la responsabilidad de determinar el SM y hacer legalmente obligatorio su cumplimiento; C) revisar la canasta básica la cual ha sido reducida para justificar la política de contracción salarial, y pasar a una propuesta de nivel digno de bienestar, o para el buen vivir, la cual sea la base para que el Congreso de la Unión determine los montos anuales de los salarios mínimos.

1.10. Con el objetivo de hacer que el buen vivir le llegue a las familias que están en condiciones de pobreza y de erradicar los vicios clientelares y electorales de los programas de combate a la pobreza, se impulsarán propuestas para transitar de las políticas focalizadas a las universalistas, y paulatinamente, desmercantilizar la asignación de derechos de bienestar, los cuales deberán ser asignados por el solo hecho de ser ciudadano. La tendencia a largo plazo será la concreción de un sistema de política social fundado en el Ingreso Ciudadano Universal, y con este horizonte se buscará: a) una política social integral para garantizar que las familias en condiciones de extrema pobreza, superen esa condición en un plazo

máximo de cuatro años; b) la promoción de un ingreso de medio salario mínimo para los niños de hasta doce años y las personas de la tercera edad de 65 y más años; y c) la implementación de las medidas necesarias que hagan posible cumplir con los objetivos del milenio definidos por la ONU para el 2015 en los siguientes derechos humanos: reducir a la mitad la población que padece hambre y vive en pobreza extrema, educación de buena calidad a todos los niños, empleo productivo y decente a los desempleados, buena salud y vivienda, el derecho de las mujeres a dar a luz sin correr peligro de muerte, la sostenibilidad del medio ambiente y que tanto mujeres como hombres vivan en igualdad.

2. Políticas para una democracia efectiva. La sociedad mexicana requiere de un nuevo giro hacia la democracia. Con el regreso del PRI a la Presidencia de la República y la ocupación de los órganos de dirección del Estado por la clase política autoritaria, se mantiene la fortaleza de las fuerzas neoliberales y aumentan los riesgos de una restauración neoautoritaria. Las izquierdas deberán recuperar su papel determinante en la democratización de México, impulsando este proceso hacia el conjunto del sistema político, y de la sociedad. Las izquierdas necesitan construir un contrapeso político eficaz ante las fuerzas neoliberales, compuestas además del PRI por los partidos Acción Nacional, el Verde Ecologista de México y Nueva Alianza; y ante las fuerzas económicas monopolistas, representadas por el Consejo Mexicano de Hombres de Negocio. El contrapeso político progresista para ser eficaz necesitará de la participación de todos los partidos políticos de izquierda, de las más diversas organizaciones sociales existentes y de una ciudadanía democrática participativa, dispuesta a conformar nuevas organizaciones, que fortalezcan la sociedad civil. Con este conjunto de fuerzas se podría conformar un bloque social y político antineoliberal, que con base en un programa común tome la iniciativa política para avanzar en la democratización de la sociedad y del sistema político. Para ello el PRD impulsará las siguientes acciones:

2.1. Recuperar la propuesta de la reforma del Estado para establecer bases de la construcción de un estado social y democrático de derecho. Con esta reforma se busca democratizar las relaciones de equilibrio y contrapesos entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, del ámbito federal y estatal; y las relaciones entre los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. Es necesario que la cultura de la subordinación a la fuerza presidencial (o del gobernador o del presidente municipal) sea cambiada por la cultura del respeto a la autonomía y cooperación entre los órganos de estado y de la responsabilidad de estos ante el ciudadano.

2.2. Impulsar una reforma del régimen federal y municipal a efecto fortalecer la autonomía de las entidades federativas y a los municipios, en especial en cuanto a sus capacidades de recaudación de impuestos y de promover la inversión productiva a efecto de dotarlas de la capacidad financiera para que reactiven las economías estatales y regionales.

2.3. Las reformas del Estado buscarán la construcción de un régimen político semiparlamentario. Con una Presidencia de la República electa por voto universal, libre, secreto y directo, la cual asume la responsabilidad de la representación del Estado y de dirigir la política internacional. La presidencia reconoce la soberanía del Legislativo quien nombrará un consejo de ministro y un Jefe de Gobierno para los asuntos internos, los cuales, rinden cuentas al Poder Legislativo, quien tiene voto de censura y la capacidad de cambiar a los integrantes del gabinete incluido el Jefe de Gobierno.

2.4. Frenar la tentación autoritaria de Enrique Peña Nieto de reducir en 100 el número de diputados de representación proporcional y contraponer a esta intención, una reforma para que la elección de los diputados sea mediante el método de la representación proporcional pura. De este modo se cancela la elección por distritos de mayoría y los legisladores se eligen mediante listas nacionales de candidatos por partidos. Este método aplicará para las legislaturas estatales.

2.5. Se impulsará una reforma electoral federal en la cual se establezca la segunda vuelta electoral para la elección del Presidente de la República y de los gobernadores, la pérdida de registro del candidato en casos de compra y coacción de votos y el rebase de topes de campaña; la revocación de mandato de legisladores, gobernadores y presidente; y el referéndum para aprobar o rechazar leyes aprobadas por el legislativo y el plebiscito como formas de democracia directa.

2.6. La democratización de los medios de comunicación (prensa, radio, televisión, telefonía, internet) se orientará en dos aspectos, por un lado, la apertura para romper los monopolios existentes, abrir la participación de nuevas empresas y así fomentar la competencia en los medios. En especial se impulsará la apertura de medios comunitarios, universitarios, de asociaciones civiles, sindicatos, cooperativas, partidos y de trabajadores; y por el otro lado, se garantizará la libertad de expresión de los ciudadanos, su derecho de réplica, a la información veraz, a ser respetado por los informadores, a la gratuidad en el acceso a internet y al acceso a las tecnologías de la información. También se frenarán los abusos de las

corporaciones de telefonía en el cobro de cuotas de servicio con la aplicación de las normas y tarifas internacionales en la telefonía móvil. El PRD promoverá la pluralidad de propiedad en los medios de comunicación a efecto de frenar el creciente monopolio autoritario de los medios, que se han convertido en una poderosa fuerza fáctica. Los medios de comunicación deberán contribuir a la socialización de la cultura de la ética democrática.

2.7. El PRD promoverá la organización de diversos organismos civiles para estimular la participación ciudadana en los asuntos públicos y potenciar su capacidad autogestiva. Se buscará que desde la sociedad civil se tome la iniciativa política para obligar a los gobernantes y representantes populares a actuar con transparencia, honestidad y a rendir cuentas. En tal sentido, se promoverán las organizaciones siguientes al modo de los observatorios ciudadanos para: a) evaluar sistemáticamente el cumplimiento del plan nacional de desarrollo; b) para la rendición de cuentas; c) organización vecinal para los presupuestos participativos y la calidad de los servicios públicos; d) auditoría social para la fiscalización y evaluación del ejercicio del presupuesto público; y e) la Contraloría Ciudadana para combatir la corrupción y dar seguimiento a las declaraciones patrimoniales de los funcionarios de los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Esta contraloría promoverá una reforma legal para que todos los funcionarios públicos desde los puestos de directores para arriba, y en particular el presidente de la república, los gobernadores, los presidentes municipales y los legisladores hagan públicas sus declaraciones patrimoniales y que todos los ciudadanos puedan tener fácil acceso a ellas.

3. Sociedad democrática. La democratización del sistema político deberá ir acompañado con la extensión horizontal de la democracia en todos los ámbitos de la sociedad a efecto de que también en ella se continúe el proceso de creación de ciudadanía democrática y autogestiva. Este proceso es también el de construcción de una sociedad civil, cuya organización deberá multiplicarse a partir de promover, tanto los organismos mediante los cuales los ciudadanos vigilan el desempeño del gobierno y se organizan para exigir transparencia, honestidad, y rendición de cuentas; como el funcionamiento democrático de todo tipo de organización. El criterio general es, que para que la democracia funcione se requiere de ciudadanos, dirigentes y organizaciones de la sociedad civil democráticas. Con ese objetivo se impulsará:

3.1. La promoción permanente del respeto de las reglas de la democracia en los partidos, los sindicatos, las cooperativas, los ejidos, las comunidades indígenas, las organizaciones empresariales, la familia, las iglesias, las escuelas, las organizaciones sociales y culturales en general. Los aspectos elementales de democracia que se promoverán hasta popularizarlos como prácticas cotidianas son: la libertad de opinión en la deliberación para la toma de decisiones, el respeto a los acuerdos de mayoría, respeto a los derechos de las minorías y de los que disienten; la elección de dirigentes sensibles y abiertos a escuchar las opiniones de los representados; así como la transparencia en la administración de los recursos y la rendición sistemática y pública de cuentas.

3.2. Si bien el gobierno está obligado a respetar los derechos humanos, se promoverá la organización de la sociedad para que desde abajo se ponga en práctica el derecho a exigir el respeto de los derechos humanos. Para ello se impulsará la organización de observatorios ciudadanos para vigilar el reconocimiento y respeto de los derechos humanos.

4. Seguridad Nacional. Se impulsará el cambio de la estrategia actual para enfrentar la crisis de seguridad nacional que actualmente se vive en México. La estrategia que el PRD promoverá será una combinación de acciones de inteligencia, judiciales, punitivas, acciones preventivas y educativas. Los cambios centrales serán: a) el retiro paulatino del ejército de la responsabilidad de perseguir a las organizaciones empresariales delictivas (OED), lo que se acompañará con la organización de una policía nacional profesional; b) la centralidad de la investigación para la aprehensión selectiva de los jefes de las OED; c) el desmantelamiento de las redes de lavado de dinero, incluida la creación de instrumentos legales y técnicos que permitan vigilar y sancionar a los bancos involucrados en estas prácticas con la cancelación de sus concesiones; d) el combate de la corrupción y de la impunidad en todas las esferas de gobierno, de las fuerzas policiales y armadas, y en los reclusorios; e) la eficiencia del sistema judicial y de ministerios públicos a efecto de garantizar juicios y sanciones efectivas a los violadores de las leyes; y f) la compensación de daños morales y económicos por errores que se cometen en la aplicación de la justicia. En lo inmediato, el PRD promoverá la revisión de las circunstancias en que murieron las 65 mil bajas causadas por la guerra del gobierno de Felipe Calderón contra el crimen organizado y la solución de las demandas de los familiares de los más de 20 mil desaparecidos. Esta revisión deberá resolver las demandas de justicia de los deudos de las víctimas y otorgarle las compensaciones morales y económicas que en justicia les corresponda.

5. Protección del medio ambiente. Tanto las políticas para reactivar la producción agropecuaria, pesquera, minera, petrolera e industrial en general, así como la convivencia social y familiar se realizarán con la conciencia de que el buen vivir significa un compromiso de protección de la naturaleza como si del propio cuerpo humano se tratara. En tal sentido, toda la política económica, social y política tendrá un serio propósito de protección medioambiental. Las medidas específicas para este propósito será impulsar programas para: a) reforestar todos los bosques y selvas perdidas; b) recuperar la capacidad de atracción de las lluvias, así como de los ríos, lagos, lagunas, manglares y arrecifes depredados; c) industrializar la basura en todo el territorio nacional; y d) reforestar las ciudades, impulsar el desarrollo del transporte colectivo no contaminante, así como el reciclamiento de materiales sólidos y líquidos, para mejorar la calidad del aire y del agua.

6. Cultura ética-democrática. La cultura de la ética democrática será la que sustente las reformas sociales, económicas y políticas propuestas. La cooperación, la indignación ante las injusticias, la solidaridad entre los individuos y la actitud de iniciativa que estimularán la participación de la ciudadanía y del conjunto de la sociedad civil autogestiva. Esa cultura también está en el eje de una profunda reforma educativa, científica y tecnológica nacional. Los contenidos de dicha reforma serán los siguientes:

6.1. La educación deberá superar la dotación de competencias para arribar a la educación donde los educando desarrollen la capacidad de pensar, cuestionar, argumentar, investigar, crear e inventar; esta educación en los primeros nueve años deberá ser de tiempo completo y financiada por el Estado en su totalidad.

6.2. El desarrollo de una reforma universitaria que prepare a los jóvenes para el ejercicio profesional humanitario, con capacidad investigativa, creativa e inventiva; con altos niveles de conocimientos científicos y tecnológicos; con actitud social crítica y con un serio compromiso de protección a la naturaleza. El conjunto de la educación deberá recibir una inversión suficiente para su desarrollo, para que en corto plazo, máximo un sexenio, alcance el 8% del PIB.

6.3. Una reforma de la investigación científica y tecnológica a la cual se le deberá aportar gradualmente un presupuesto que deberá alcanzar el 3% del PIB. Esta reforma deberá integrar el conjunto de las ciencias y disciplinas sin exclusivismo, y generar una ciencia y tecnología capaz de dotar a la economía, la sociedad y a la naturaleza, de las innovaciones tecnológicas necesarias para el desarrollo con igualdad de toda la nación.

Políticas públicas alternativas III. Reformas estructurales

Primera edición, noviembre de 2019.

El tiraje consta de 3000 ejemplares impresos por Juan Manuel Sánchez Álvarez,
Coronel Camacho #29, Col. Daniel Garza, Alcaldía Miguel Hidalgo
C.P. 11830, México, Ciudad de México.