

CON FIGURA CIONES

Núm. 36-37

Enero-diciembre de 2014

Rolando Cordera Campos **P**resentación **3**

LOS DILEMAS DE LA DEMOCRACIA

Arnaldo Córdova **A**ntonio Gramsci. La cultura y los intelectuales **7**

José Woldenberg **D**el IFE al INE y algo más **16**

ECONOMÍA Y SOCIEDAD

Carlos Tello Macías **C**onsideraciones en torno a las finanzas públicas en México **24**

Federico Novelo U. **L**a revolución keynesiana **50**

Leonardo Lomelí Vanegas **P**ertinencia y viabilidad del incremento de los salarios mínimos reales en México **64**

Rodolfo García Zamora y Mireya Torres Ramírez **C**risis agrícola y de seguridad humana en Zacatecas **69**

EL MUNDO GLOBAL

Cassio Luiselli **C**hina y su desafío ambiental.
¿Cambio civilizatorio? **85**

Arturo Balderas **D**econstructing Obama **95**

INTER LINEA

David Ibarra **E**fraín Huerta: talento
y liberación **111**

Ciro Murayama Rendón **E**milio Caballero: economista
y maestro insustituible **116**

Libros recientes **123**

DOCU MENTOS

El desarrollo ayer y hoy: idea y utopía 126 • **Análisis de las iniciativas de legislación reglamentaria de la reforma energética 141** • **Carta abierta de una keynesiana a un marxista ortodoxo 175** • **Palabras de Adolfo López Mateos al pueblo de México, 27 de septiembre de 1960 178**

CON FIGURA CION ES

Revista de la Fundación Pereyra y del Instituto de Estudios para la Transición Democrática.

Director: Rolando Cordera Campos • *Subdirectora editorial:* Eugenia Huerta.

Consejo editorial: Antonella Attili • Bernardo Barranco • María Amparo Casar • Luis Emilio Giménez-Cacho • Anamari Gomís • Marta Lamas • Julio López G. • Rosa Elena Montes de Oca • Rafael Pérez Pascual • Teresa Rojas • Nora Rabotnikof • Carlos Roces[†] • Luis Salazar • Adolfo Sánchez Rebolledo • Raúl Trejo Delarbre.

Configuraciones. Revista semestral, número doble, enero-diciembre de 2014. Director y editor responsable: Rolando Cordera Campos. Número de certificado de reserva de derechos al uso exclusivo del título 04-2011-102611000200-102. Certificado de licitud de título (en trámite). Insurgentes Sur 1793-201 "C", Col. Guadalupe Inn, Del. Álvaro Obregón, 01020 México, D.F. Impreso en Offset Rebosán, S.A. de C.V., Acueducto 115, 14370 México, D.F. *Distribución:* nosotros mismos.

Diseño original: Rafael López Castro • *Tipografía y formación:* Patricia Zepeda, en Redacta, S.A. de C.V.

ISSN 1405-8847

Los artículos son responsabilidad de los autores. Tiraje 500 ejemplares.

Presentación

Al **terminar 2014**, habrá no sólo concluido la ola de reformas emprendida por el gobierno federal desde el inicio de su gestión, sino que comenzará a delinearse el perfil de relaciones políticas, sociales y económicas que supuesta y realmente tendrá que emanar de las reformas y su puesta en práctica. Como se ha planteado desde muy diversos miradores, lo anterior no sólo significa un desafío mayor a la estrategia reformista, mayor desde luego al que entrañó su aprobación por el Congreso; también va a implicar enormes retos a la capacidad de organización e innovación de una administración pública que no se ha significado en los últimos lustros por su eficacia, mucho menos por su eficiencia, en materia de gestión, control, monitoreo, revisión y corrección de los diversos programas y proyectos en que se plasma o debería hacerlo la rectoría del Estado.

En vez de estos atributos, el Estado mexicano actual se muestra agobiado por la duplicación y redundancia de sus acciones; la falta casi absoluta de una coordinación estratégica con los otros órdenes de gobierno que pueda ir más allá del elemental control presupuestario o, peor aún, del cabildeo de los gobernadores directamente ante la Secretaría de Hacienda o indirectamente por medio de sus grupos legislativos, acentuando el desperdicio de recursos financieros siempre escasos y dando lugar a una maraña administrativa cada día más espesa que ahoga cualquier propósito racionalizador en materia administrativa y de asignación de recursos, tareas y responsabilidades.

Las reformas aprobadas y a la espera de desplegarse en acciones y combinaciones público-privadas, iniciarán su periplo en un contexto económico marcado por el lento crecimiento de la actividad y un panorama laboral donde el subempleo se da la mano con todo tipo de informalidades para arrojar un panorama de precariedad y pobreza laboral extendidos a la mayoría de los trabajadores ocupados. Esta situación no es contingente o atribuible sólo a la coyuntura abierta por la crisis global de 2008 y aún no cerrada en prácticamente ningún país; mina con creciente intensidad la cohesión social nacional, afecta la conducta política de la ciudadanía y ofrece a nacionales y extranjeros escenarios de inseguridad e incertidumbre poco propicios para una recuperación duradera de los ritmos de crecimiento mínimamente necesarios para rehabilitar el empleo y dar sustento a una efectiva reconquista del mercado interno y real solidez a la todavía hoy muy dinámica parcela exportadora que ha sentado sus reales en las regiones centro-norte y norte del país.

Tal dinámica no tendrá efectos propiamente nacionales, si no se inscribe en la perspectiva de un mercado interno grande y robusto, cuya expansión depende

en gran medida del rumbo que se le imponga al desarrollo energético, de la adopción clara de una estrategia de fomento a la industria y el mundo rural y, en especial, de lo que ocurra con la ocupación, su calidad y remuneraciones. Estos capítulos primarios de la existencia social de los mexicanos, hoy nos ofrecen un espectáculo bochornoso de pobreza e inseguridad masivos, que pone en entredicho la estabilidad financiera lograda y el propio tamaño del conjunto económico nacional, cuya falta de integración y diversificación conspira contra la interiorización de las ganancias provenientes del comercio foráneo y debilita los de por sí débiles tejidos de las actuales relaciones obrero-patronales, como nunca favorables al capital y contrarias a todo intento de reivindicación laboral y salarial, condición *sine qua non* para que por fin México entre en la senda de un desarrollo sostenido y socialmente satisfactorio.

Tanto la reforma energética como la fiscal, así como lo que resultó de la político-electoral, son examinadas en estas páginas, dando continuidad a las evaluaciones que a ese respecto se ofrecieron en números anteriores de *Configuraciones*. Nuestra sección internacional incluye un texto sobre la deconstrucción del presidente Obama y otro sobre el desafío ambiental que representa el crecimiento económico de China. Incluimos también unas páginas dedicadas a recordar a uno de nuestros grandes creadores, Efraín Huerta, cuyo centenario conmemora el país este año.

Las mudanzas en las relaciones sociales fundamentales, así como en los linderos entre lo público y lo privado, que traen consigo las reformas estructurales referidas, reclaman la atención cuidadosa y asidua de la opinión pública nacional porque su aplicación y despliegue tendrán implicaciones importantes, en algunos casos decisivas, sobre la vida social y económica de México en su conjunto. No se trata de cambios sólo sectoriales o específicos, contingentes y transitorios, sino de modificaciones en efecto estructurales porque buscan remover equilibrios y disolver calcificaciones en núcleos de decisión y poder en muchos ámbitos de la economía política mexicana, en los territorios físicos que sostienen la regionalidad conocida y en los espacios políticos donde tiene lugar la disputa por la conservación y la transmisión del poder constituido. En todos estos ámbitos, los llamados poderes fácticos tendrán un papel cuyos mandantes querrán protagónico, en tanto que las fuerzas y movimientos sociales de base, demandarán no sólo un comportamiento correcto del gobierno en cuanto al reparto de nuevos roles, atribuciones y privilegios, sino un lugar desde el cual darle a su participación y reclamo la significación de que hasta ahora carece, dada la dispersión de las coaliciones de inspiración y origen popular y la lamentable debilidad de los partidos que pretenden representar y dar sentido a visiones de cambio y orden estatal social y políticamente comprometidas con la justicia social y la democracia ampliada a un régimen de derechos fundamentales, efectivamente resguardado por la Constitución y sus órganos principales.

En esta perspectiva, la reforma política debe ser vista como una tarea inconclusa a la vez que urgente, cuyos propósitos no pueden seguir desvinculados de los proyectos mayores que resumen los vocablos desarrollo e igualdad. Sin parti-

dos y congresos que den un sentido amplio y cada vez más denso a la idea de representación, nuestra democracia seguirá siendo vista como prescindible por vastos contingentes de la ciudadanía, mientras los asuntos cruciales de la producción económica y la distribución social quedarán en manos de grupos reducidos de expertos y personeros de los poderes de hecho, las cúpulas de la riqueza y las nuevas articulaciones de las élites del poder y la negociación con el exterior.

El resultado de este proceso de cambios, puede ser, de nuevo, el de un Estado nacional más debilitado y una sociedad más escindida, incierta y vulnerable que la que hoy nos resumen las cifras, datos e interpretaciones de los propios organismos oficiales de información y estadística. Tanto las reformas económicas como la político-electoral realizadas, carecen de esa inscripción expresa y comprometida en los empeños de igualdad, el reparto de los frutos y las capacidades de acción e intervención de los grupos más vulnerables, de por sí afectados por los cambios anteriores y su triste desempeño durante un lapso de penuria demasiado largo, extendido por más de 30 años en un proyecto de globalización que dejó al arbitrio del mercado y sus concentraciones de poder y capacidades, las decisiones fundamentales.

La o las reformas actuales deberán ser reformadas y refuncionalizadas por una vasta reforma social del Estado, dirigida a reconstruir los mecanismos necesarios para la cohesión comunitaria y territorial y, en especial, a darle al Estado otros contenidos, calidad y propósitos. Nada de esto lo harán por sí solas la competencia económica y la libertad de acción y expresión, cuyo ejercicio ciertamente se ha extendido. La democracia supone eso, sin duda, pero también un orden específico, una institucionalidad transparente y múltiples canales para estimular y concretar el diálogo y la comunicación de la política formal y democrática con el resto de la sociedad, donde radican y pugnan por sobrevivir los ciudadanos, hoy alejados del intercambio sustancial de una política que, tan sólo por ello, tiene poco de democrática y mucho menos de representativa.

Las reformas de mercado que el gobierno y sus aliados decidieron privilegiar como vehículo para el cambio mexicano del siglo XXI, no darán sus frutos, los prometidos y los posibles y viables, si no se someten a los mandatos de redistribución y justicia social, desarrollo nacional e igualdad, que ninguna modernidad puede dar por superados. En verdad, constituyen la esencia de una modernidad profunda y firme dentro de la globalidad hoy tan incierta, por sus cimientos sociales de solidaridad y por las bases políticas duraderas provenientes de una representatividad creíble, surgida de la lealtad y la voz de una ciudadanía que se siente incluida y escuchada.

El déficit a este respecto, fue elocuente y ominoso en las jornadas legislativas que acaban de concluir. Y hay que subsanarlo pronto.

Este número de *Configuraciones* se engalana con un ensayo liminar de Arnaldo Córdova sobre Gramsci que ofrecemos en su versión completa y definitiva, con el aparato de apoyo que Arnaldo siempre cultivó. Al poco tiempo de su envío, Arnaldo murió y no podrá ver su publicación en nuestra revista, lo que le hubiese encantado.

Muchos hemos lamentado y mucho el deceso de Arnaldo, pionero indiscutible e indiscutible de la reflexión y el estudio contemporáneo del poder político y el Estado mexicanos. Su compromiso con el conocimiento riguroso de estos y otros fenómenos primordiales de la sociedad moderna mexicana fueron siempre de la mano con su entrega a la lucha política por la democracia y el socialismo en México. Nunca cedió en su búsqueda por estos saberes ante la exigencia de la oportunidad, mucho menos ante el facilismo intelectual y los juicios apresurados y nada o poco sustentados sobre la realidad política del país y sus tendencias.

Arnaldo fue, en este y otros fundamentales sentidos, un intelectual orgánico del movimiento social y político de México por la justicia social y la democracia amplia y profunda. Nuestra memoria quedará siempre atada a la visita recurrente de sus conceptos y postulados, comprometidos con las reglas del saber, el pensar y el conocer y siempre con la política de masas iluminada por objetivos de transformación justiciera de México. Nuestra solidaridad sincera y cariñosa con Ana Paola y Lorenzo, sus queridos hijos.

ROLANDO CORDERA CAMPOS
Director

LOS DILEMAS DE LA DEMOCRACIA

Antonio Gramsci. La cultura y los intelectuales

Arnaldo Córdova [1937-2014]*

A En este joven solitario, sin afectos, sin alegrías, debe darse una gran tortura interior, una disidencia terrible que lo ha conducido a hacerse, interiormente, casi de modo inconsciente, apóstol y asceta. Su tortura ha comenzado con sus condiciones físicas: es jorobado y está consumido por enfermedades nerviosas. Ésta su vida constantemente pura y seria ha hecho, desde luego, que en Turín, aunque no sea *renombrado* públicamente tenga, empero, una influencia grandísima en todos los ambientes socialistas y la sección turinesa siga sus directivas. Por él todos los jóvenes socialistas tienen una admiración y una fe entusiastas. Intransigente, hombre de partido, a veces casi feroz, ejercita su crítica también en contra de sus compañeros, no por polémica personal o cultural, sino por una necesidad insaciable de sinceridad. En el partido cumple una función de verdadera moralidad (Piero Gobetti, carta a Giuseppe Prezzolini, del 25 de junio de 1920, en *Carteggio. 1918-1922*, Turín, Einaudi, 2003, p. 121).

Antonio Gramsci (Ales, provincia de Cagliari, en Cerdeña, 1891-Roma, 1939) es el más grande pensador marxista que se haya dedicado al estudio del papel de la cultura y de sus creadores, los intelectuales, en la vida social, económica y política. Sus estudios, él mismo lo anticipaba, no pretendían ser de carácter sociológico, sino, precisamente, culturales e históricos (*Quaderni del carcere*, Turín, Einaudi, 1975, p. 1515). Ningún otro estudioso, de hecho, de ninguna tendencia ideológica o filosófica, ha aportado lo que Gramsci a la comprensión del papel que la cultura y la creación espiritual y, sobre todo, los intelectuales, desempeñan en la vida social en todos sus aspectos en el mundo moderno. Él es único entre los marxistas, porque ninguno se había ocupado de esta crucial temática. Y resulta único entre todos los que han estudiado los fenómenos culturales y espirituales de la sociedad, porque ninguno llegó a los hallazgos que él logró.

* Historiador, politólogo, investigador emérito de la UNAM.

Gramsci jamás creyó en fatalismos materialistas o determinismos económicos. Para él, el mundo es el escenario de la vida social, en el que los hombres, con todas sus capacidades espirituales y todas sus energías naturales, actúan y crean su vida en sociedad. Los hombres, al actuar en el mundo, crean la cultura, que es la obra humana en la realidad natural. Pueden destruirlo todo, es posible; pero incluso eso es obra suya y no hay fuerzas ocultas en la naturaleza que lo obliguen a hacer lo que no quiere o él mismo no decide. Las llamadas fuerzas productivas de la sociedad, que los marxistas convirtieron en un fetiche con poderes demiúrgicos, no son sólo “cosas”, fuerzas ciegas de la naturaleza, sino y sobre todo, inteligencia aplicada, pensamiento organizado y voluntad de crear y de cambiar en la realidad.

Para Gramsci no es que existan, dualísticamente, por un lado, la realidad ciega y, por el otro, la inteligencia y el pensamiento organizado. Mientras el hombre exista, el pensamiento será siempre parte indisoluble de la realidad. Donde el hombre existe, éste forma parte de la realidad primaria y siempre será la fuerza motriz y dinámica de la realidad material. El pensamiento en abstracto, existente por sí mismo, es una necedad; el empirismo que opera ciegamente es un sinsentido.

Estas ideas, por supuesto, las produjo Gramsci en su contacto con Marx y son fruto de su personal interpretación de las doctrinas del mismo Marx. Gramsci llegó a él gracias a Benedetto Croce y, también, a los escritos de Antonio Labriola, reputado introductor del marxismo en Italia. Croce, a su vez, llegó a Marx debido al hastío que el mismo liberalismo en el que había nacido intelectualmente le producía y porque lo que él creía que era su fruto directo, la democracia, simplemente no lograba digerirla. Croce veía a Marx inextricablemente ligado a Hegel.

Pero lo que más repudiaba Gramsci, sobre todo el joven Gramsci, era el materialismo mecanicista y el positivismo del que, pensaba, el marxismo había sido una víctima propiciatoria. Para el pensador sardo, lo que Marx predica no es el materialismo, sino la acción de los hombres en la realidad y los hombres son, ante todo, seres espirituales, espíritu en acción. Todavía joven, llegó a escribir:

El comunismo crítico no tiene nada en común con el positivismo filosófico, metafísico y místico de la Evolución de la Naturaleza. El marxismo se funda sobre el idealismo filosófico, el cual, empero, no tiene nada en común con lo que ordinariamente se expresa con la palabra ‘idealismo’, o sea, el abandonarse a los sueños y a las quimeras caras al sentimiento, el tener siempre la cabeza entre las nubes, sin preocuparse de las necesidades y de las urgencias de la vida práctica. El idealismo filosófico es una doctrina del ser y del conocimiento, según la cual estos dos conceptos se identifican y la realidad es lo que se conoce teóricamente, nuestro mismo yo.

El joven Gramsci no reconoce en Marx a un filósofo: “Marx —escribía en efecto— no era un filósofo de profesión y, a veces, dormitaba él también” (*Scritti giovanili. 1914-1918*, Turín, Einaudi, 1958, p. 328).

Ese punto de vista cambió un poco con el tiempo. El pensador de Ales muy pronto reconoció que la obra de Marx y, en particular su concepción del materialismo histórico, era no sólo una filosofía con un rol que desempeñar en la cultura

moderna, sino que era, además, la superación de todas las filosofías; “la parte esencial del marxismo —apuntaba— está en la superación de las viejas filosofías y también en el modo de concebir la filosofía, lo que se necesita demostrar y desarrollar sistemáticamente. Desde el punto de vista teórico, el marxismo no se confunde y no se reduce a ninguna otra filosofía; él no sólo es original en cuanto supera las filosofías precedentes, sino original, específicamente, en cuanto abre un camino completamente nuevo, vale decir, renueva de la cima al fondo el modo de concebir la filosofía” (*Quaderni*, p. 433). Ello no obstante, para Gramsci sigue siendo esencial en el marxismo su aporte cultural: la acción del hombre en la historia y su obra transformadora.

Se parte de la realidad, porque vivimos en ella, es cierto, pero eso es sólo un dato factual, necesario. Es cierto que formamos parte de esa realidad; pero es sólo el principio y no es lo más importante. Lo importante es que, estando en la realidad, actuamos sobre ella y la transformamos de acuerdo con nuestro pensamiento, con nuestras ideas. *Estamos en* (inmanencia), pero *somos en*.

Desde el punto de vista de la investigación histórica —dice Gramsci en el mismo lugar— se debe tomar en cuenta desde qué elementos Marx ha partido en su filosofar, cuáles elementos ha incorporado, volviéndolos homogéneos, etc.; entonces se deberá reconocer que de estos elementos ‘originarios’ el hegelismo es el más importante relativamente, en especial por su propósito de superar las concepciones tradicionales de ‘idealismo’ y de ‘materialismo’. Cuando se dice que Marx adopta la expresión ‘inmanencia’ en sentido metafórico, no se dice nada: en realidad, Marx da al término ‘inmanencia’ un significado propio, lo que quiere decir que él no es un ‘panteísta’ en el sentido metafísico tradicional, sino un ‘marxista’ o un ‘materialista histórico’. De esta expresión ‘materialismo histórico’ se ha dado el mayor peso al primer miembro, mientras que debería ser dado al segundo: Marx, esencialmente, es un historicista” (*loc. cit.*).

Gramsci era claramente acético del concepto del historicismo. Para él no se identificaba con el finalismo hegeliano ni de cualquier otro tipo. No era el fin al que la historia se encamina para su total culminación. Esta idea no tenía sentido para él. Hay aquí una reivindicación de un nuevo concepto de la historia: ésta no es más que el registro de la acción de los hombres sobre su realidad material en el tiempo. Es la obra humana en el mundo. Es el mundo de los hombres, el cual se significa por ser, ante todo, *espíritu*.

Se puede decir —escribía Gramsci— que la naturaleza del hombre es la ‘historia’ [y en este sentido, dado que la historia es igual a espíritu, que la naturaleza del hombre es el espíritu], si, justamente, se da a la historia el significado de ‘devenir’, en una ‘*concordia discors*’ que no parte de la unidad, sino que tiene en sí las razones de una unidad posible: por ello la ‘naturaleza humana’ no puede hallarse en ningún hombre particular, sino en toda la historia del género humano... mientras que en cada individuo se encuentran caracteres puestos de relieve por la contradicción con los de otros” (*Quaderni*, p. 885).

Si el hombre en el mundo es, ante todo, espíritu, fácil es colegir que la verdadera ley de la historia es la *libertad*. Ya el joven Gramsci había enunciado que “la libertad es la fuerza inmanente de la historia, que hace explotar todo esquema preestablecido”, de manera que “el desarrollo está gobernado por el ritmo de la libertad” (*Scritti giovanili*, pp. 285 y 283). El Gramsci maduro profundiza en el concepto y lo radicaliza hasta hacer del hombre el agente transformador de la historia.

Posibilidad —escribía— quiere decir ‘libertad’. La medida de la libertad entra en el concepto del hombre... En este sentido, el hombre es voluntad concreta, o sea, aplicación efectiva del querer abstracto o impulso vital a los medios concretos que realizan tal voluntad. Se crea la propia personalidad: 1] dando una dirección determinada y concreta (“racional”) al propio impulso vital o voluntad; 2] identificando los medios que vuelven esa voluntad concreta y determinada y no arbitraria; 3] contribuyendo a modificar el conjunto de las condiciones concretas que realizan esta voluntad en la medida de los propios límites de potencia y en la forma más fructífera (*Quaderni*, p. 1338).

¿Qué es lo que el hombre produce en su paso por la vida en esa infinita realidad que lo circunda y en la que existe y vive? Es la cultura. Gramsci tiene muchos conceptos de cultura. Para él, por ejemplo, es todo lo que el hombre crea en su devenir en la historia; puede ser, también, un conjunto de reglas del comportamiento; además, un modo de ser de toda una sociedad, que incluye puntos de vista sobre la vida, apreciaciones de los valores que le son propios; también todo el catálogo de los hechos históricos que se signifiquen por la creación de obras de arte, ideas, creencias, religiones o todo tipo de expresión. Muy a menudo, el pensador de Ales se refiere en esos términos a la cultura. Pero él tiene un concepto mucho más dinámico y creativo de lo que es la cultura. En un escrito de juventud afirmaba: la cultura “es organización, disciplina del propio yo interior, es toma de conciencia de la propia personalidad, es conquista de conciencia superior, por la cual se logra comprender el propio valor histórico” (*Scritti giovanili*, p. 24).

Poco después, escribía: “Yo tengo de la cultura un concepto socrático; creo que sea pensar bien, cualquier cosa que se piense y, por tanto, un optar bien, cualquier cosa que se haga. Y como sé que la cultura es ella también concepto basilar del socialismo, porque integra y concreta el concepto vago de libertad de pensamiento, del mismo modo quisiera que fuese vivificado desde lo alto, desde el concepto de organización” (*op. cit.*, 147). En otra ocasión exponía: “Yo doy a la cultura este significado: ejercicio del pensamiento, adquisición de ideas generales, hábitos que deben conectar causas y efectos. Para mí todos son ya cultos, porque todos piensan, todos conectan causas y efectos. Pero lo son empíricamente, primordialmente, no orgánicamente. Por lo tanto, se tambalean, se abandonan, se ablandan o se vuelen violentos, intolerantes, rijosos, según los casos y las contingencias” (*op. cit.*, p. 146). Más tarde, ya desde la cárcel, Gramsci reivindica de nuevo la cultura como “la potencia fundamental de pensar y de saberse dirigir en la vida” (*Quaderni*, p. 1539).

La cultura es la historia o, mejor dicho, es la historia realizada, el fruto de la vida de los hombres y es, al mismo tiempo, el modo de ser de los hombres en la realidad histórica. No se puede existir sin cultura, sin ser cultos, sin crear culturalmente. Todos los hombres, a su modo, son cultos pero todos en diverso grado. El hecho es que todos crean culturalmente. Pero no todos crean para siempre, *für ewig*, como diría Goethe (*Lettere dal carcere*, Turín, Einaudi, 1965, pp. 58-59). No todos pueden hacerlo. La sociedad en su infinita diversificación se ocupa de crear y formar a quienes encarga de la función. Ésos son los *intelectuales*.

Si bien los intelectuales forman una categoría social perfectamente distinguible por sus características particulares, ellos no forman una clase social por sí solos. Siempre se crean en el seno de otras clases y se desarrollan dentro de ellas. No es que necesariamente nazcan en la misma clase; los intelectuales son continuos migrantes de clases y pueden identificarse con cualquiera de ellas. Gramsci lo dice así: “Cada grupo social, naciendo en el terreno originario de una función esencial en el mundo de la producción económica, se crea al mismo tiempo, orgánicamente, uno o más rangos de intelectuales que le dan homogeneidad y conciencia de su propia función no sólo en el campo económico, sino también en el social y el político” (*Quaderni*, p. 1513). Se trata de un proceso interno de división del trabajo: los intelectuales se vuelven “orgánicos” al ocuparse del desarrollo de ciertos aspectos de la vida intelectual del grupo o clase. “Se puede observar —nos dice— que los intelectuales ‘orgánicos’ que una nueva clase crea consigo misma y elabora en su desarrollo progresivo, son en su mayor parte ‘especializaciones’ de aspectos parciales de la actividad primitiva del tipo social nuevo que la nueva clase ha alumbrado” (*op. cit.*, p. 1514).

Todos los aspectos de la vida social tienen su lado intelectual. La vida en sociedad es, en gran parte, vida intelectual. Por eso, Gramsci llega a escribir: “Todos los hombres son intelectuales...; pero no todos los hombres tienen en la sociedad la función de intelectuales” (*op. cit.*, p. 1516). Se trata de una especialización en las diversas funciones del trabajo intelectual. Esas funciones son de una gran diversidad y la especialización de los individuos muestra el grado de profesionalización del trabajo intelectual. Nos dice Gramsci al respecto: “la actividad intelectual debe ser distinguida en grados incluso desde el punto de vista intrínseco, grados que en los momentos de extremada oposición dan una real y verdadera diferencia cualitativa: en el más alto escalón deberán ubicarse los creadores de las diversas ciencias, de la filosofía, del arte, etc.; en el más bajo los más humildes ‘administradores’ y divulgadores de la riqueza intelectual ya existente, tradicional, acumulada” (*op. cit.*, p. 1519).

Para Gramsci es de la máxima importancia subrayar que una parte de la vida social, quizá la más importante, es, precisamente, la vida intelectual. Todos los hombres, en diferente grado, son intelectuales. “Cuando se distingue —nos dice— entre intelectuales y no-intelectuales, en realidad, se hace referencia sólo a la inmediata función social de la categoría profesional de los intelectuales, vale decir, se tiene en cuenta la dirección en que gravita el peso mayor de la actividad específica profesional, si en la elaboración intelectual o en el esfuerzo muscular-nervio-

so. Eso significa que si se puede hablar de intelectuales, no se puede hablar de no-intelectuales, porque no-intelectuales no existen” (*op. cit.*, p. 1550). Ésa es, acaso, la razón de la enorme importancia, una importancia vital, que los intelectuales tienen para la sociedad: si la actividad de ellos fuese totalmente abstracta, es decir, completamente aislada de la vida social y si ésta no tuviera como parte inherente un enorme componente intelectual, los intelectuales no tendrían razón de existir. Pero sucede que la sociedad los necesita, por una parte, para que cultiven su lado intelectual y lo engrandezcan y, por otra, para que la ayuden a organizar esa parte importante de su ser.

Los intelectuales son, así, creadores de cultura y organizadores de la vida social que tiene que ver con su actividad. En un escrito de la época en la que Gramsci fue encarcelado y que se significa porque es el más profundo análisis de la función de los intelectuales realizado hasta entonces (Gramsci fue detenido en 1926), “*Alcuni temi della quistione meridionale*”, el pensador sardo nos descubre esa característica particular de los intelectuales: casi siempre sin que se den cuenta, son grandes organizadores de la cultura. Y para ello no necesitan tener puestos burocráticos o alguna forma de poder. Lo hacen espontáneamente, sin que nadie se lo encargue o se lo indique. Simplemente, por la actividad que realizan. Surge otro hecho importante: también sin que lo sepan o sean conscientes de ello, los intelectuales hacen siempre política, intervienen en la política y determinan muchas cosas de la política. Y eso sin hablar de la enorme gama de intelectuales, en la que los burócratas deben ser considerados intelectuales. Sólo refiriéndonos a los intelectuales de altos vuelos, los que están dedicados sólo al cultivo de las ciencias, la filosofía o las artes, debe decirse que ellos determinan siempre el rumbo de la vida social, para bien o para mal.

Ése fue el enorme hallazgo de Gramsci. En “La quistione meridionale”, Gramsci hace por primera vez la distinción entre el intelectual de las sociedades agrarias y tradicionales y el intelectual de las sociedades urbanas. Al respecto, anota: “El viejo tipo de intelectual era el elemento organizativo de una sociedad de base campesina y artesanal prevalentemente; para organizar el Estado, para organizar el comercio, la clase dominante cebaba un particular tipo de intelectual” (en *La quistione meridionale*, Roma, Editori Riuniti, 1966, p. 150). Sin los intelectuales, que son sólo “mandaderos” de la clase dominante (*Quaderni*, p. 1519), la sociedad, sea ésta tradicional o agraria o urbana e industrial, simplemente no podría funcionar. Decir, con Gramsci, que todos los hombres son cultos o que todos son intelectuales, en diversos grados, es ya consagrar la importancia vital de los intelectuales y de la vida intelectual para la sociedad.

La política es parte esencial de la vida de los intelectuales, así se dediquen a las actividades más abstrusas y aisladas. Ellos cuentan siempre con los medios o las tribunas desde las cuales expresarse. Su gran diversidad corresponde a una amplísima división del trabajo que los hace un elemento omnipresente en la vida social. Ellos tienen muchísimas posibilidades de manifestarse y hacer presentes sus intereses. Pero aun pensando en los intelectuales aislados y que sólo viven de su tra-

bajo individual, ellos son seres privilegiados desde un cierto punto de vista. Son como los sacerdotes de la vida cívica. Piensan y pueden transmitir a los demás lo que piensan.

Todos los que sirven al Estado en calidad de burócratas o empleados realizan una función intelectual, aunque mezquina, y son, por lo tanto, también intelectuales. De ínfima categoría, si se quiere, pero lo son. Ningún Estado ni ninguna sociedad pueden funcionar sin esa categoría de intelectuales. En el sector privado, digamos en las grandes y pequeñas empresas, el elemento intelectual, cifrado en sus directivos y sus especialistas, es decisivo para su existencia y su progreso. Hasta en la sociedad rural se hace presente de modo imperativo el elemento intelectual: sin curas, sin abogados provincianos, sin poetas lugareños, sin artistas folclóricos, sin agentes comerciales, nada podría funcionar. Y sería un despropósito pensar que todo ese montón de pequeños intelectuales no significa nada en la dirección espiritual y política de la sociedad. Los intelectuales y lo intelectual están por todos lados.

A veces, los grandes intelectuales son capaces de transformar toda una época, con tan sólo desplegar su trabajo especializado. A Croce, por ejemplo, Gramsci le atribuye haber llevado a cabo la única reforma, la reforma intelectual, que era posible en el sur italiano (el “*Mezzogiorno*”, el “*Meridione*”). Con él, “ha cambiado la dirección y el método del pensamiento, ha sido construida una nueva concepción del mundo que ha superado al catolicismo y a toda otra religión mitológica. En este sentido, Benedetto Croce ha cumplido una altísima función ‘nacional’; ha separado los intelectuales radicales del Mediodía de las masas campesinas, haciéndolos participar en la cultura nacional y europea y, mediante esta cultura, los ha llevado a ser absorbidos por la burguesía nacional y, por consiguiente, por el bloque agrario” (“La quistione meridionale”, p. 157).

Croce representaba la nueva imagen de la intelectualidad italiana, que hasta antes de la unificación era, esencialmente, *cosmopolita* y nunca había logrado ser *nacional*. Para Gramsci había faltado una base material a la cultura nacional italiana o, en todo caso, ella no estaba en Italia. “Esta ‘cultura’ italiana —apunta el pensador de Ales— es la continuación del ‘cosmopolitismo’ medieval ligado a la Iglesia y al Imperio, concebidos como universales. Italia tiene una concentración ‘internacional’, acoge y elabora teóricamente los reflejos de la más sólida y autóctona vida del mundo no italiano. Los intelectuales italianos son ‘cosmopolitas’, no nacionales; incluso Maquiavelo en *El príncipe* refleja a Francia, a España, etc., con su esfuerzo por la unificación nacional, más que a Italia” (*Quaderni*, p. 133; también, *Lettere dal carcere*, pp. 145-146).

Ahora bien, a Gramsci no le interesaban tanto los grandes intelectuales en lo particular como los grupos de intelectuales o, también, los intelectuales, según sus características (tradicionales, urbanos), en general. Todos ellos se manifiestan a través de sus relaciones con los demás o con el grupo social con el cual se identifican. La función de los intelectuales, desde este punto de vista, es convertirse en conciencia de aquellos a los que quieren representar, apuntalar su acción en la vida social y ampliar los horizontes de ese mismo grupo. No se trata de un hecho concertado,

habrá que insistir, sino de algo espontáneo que surge en el desarrollo mismo de la sociedad. Un grupo social sin intelectuales y, menos todavía, sin vida intelectual, es un absurdo. Toda clase social se hace de sus propios intelectuales o se atrae a los de los otros grupos. Los intelectuales tienen la misión específica de ser representantes espirituales y morales de la sociedad y de los grupos que la integran.

Para Gramsci la moral tradicional, como conjunto de valores y prejuicios, es absolutamente repudiable. La moral, al igual que la cultura, es ante todo una actitud, una condición del ser pensante que es el hombre. El mundo es el escenario en que vivimos, actuamos y padecemos. Somos espíritu viviendo en el mundo. Somos, como lo había postulado Kant, seres de fines, que por medio de esos fines nos realizamos. La moral no tiene nada que ver con esos esferpentos ideológicos que son los prejuicios convertidos en valores y que a menudo caen en la inhumanidad y, lo peor de todo, en la bestialidad. La moral es entereza, integridad y, sobre todo, voluntad de hacer y de actuar. El hombre, como intelectual (y todos los hombres son intelectuales) es un “bloque histórico de elementos puramente individuales o subjetivos y de elementos de masa y objetivos o materiales con los que el individuo está en relación activa”.

El hombre, siempre concebido como intelectual, es un ser destinado a transformar al mundo, material y moralmente.

Transformar al mundo externo —escribe, en efecto—, las relaciones generales, significa potenciarse a sí mismo, desarrollarse a sí mismo. Que el ‘mejoramiento’ ético sea puramente individual es una ilusión y un error: la síntesis de los elementos constitutivos de la individualidad es ‘individual’, pero no se realiza ni se desarrolla sin una actividad hacia lo externo, modificadora de las relaciones exteriores, desde aquellos hacia la naturaleza hasta los que tienen que ver con los demás hombres en diversos grados, en las diferentes formaciones sociales en las que se vive, hasta la relación máxima, que abarca a todo el género humano. Por lo mismo, se puede decir que el hombre es esencialmente ‘político’, pues la actividad para transformar y dirigir conscientemente a los demás hombres realiza su ‘humanidad’, su ‘naturaleza humana” (*Quaderni*, p. 1338).

Para Gramsci, la revolución se cifra en una completa y total *reforma intelectual y moral de la sociedad*. Para ello se necesita a los intelectuales o, por lo menos, que los intelectuales estén de acuerdo con ello. Cuando eso ocurre, entonces la reforma se pone en marcha, para dar lugar a un nuevo bloque de fuerzas que miran a transformar a la sociedad. Es por ello esencial para todo grupo que aspira a imponer su hegemonía hacerse del mayor número de intelectuales y convertirlos en *intelectuales orgánicos*. De ellos va a depender el futuro político del grupo. Gramsci lo dice así: “Una de las características más relevantes de cada grupo que se desarrolla hacia el dominio [de la sociedad] es su lucha por asimilación y la conquista ‘ideológica’ de los intelectuales tradicionales, asimilación y conquista que son tanto más rápidas en tanto en cuanto el grupo dado elabora simultáneamente sus propios intelectuales orgánicos” (*Quaderni*, p. 1517).

Atraerse a los intelectuales, en general, va a depender de que el grupo que se encamina hacia el dominio hegemónico de la sociedad sepa formar (elaborar) a sus propios intelectuales. Al respecto, se debe anotar que “no existe una clase independiente de intelectuales, sino que cada grupo social tiene una formación de intelectuales que le es propia o tiende a formársela; pero los intelectuales de la clase históricamente (y realistamente) progresista, en las condiciones dadas, ejercen un tal poder de atracción que terminan, en último análisis, por subordinarse a los intelectuales de los otros grupos sociales y, por tanto, por crear un sistema de solidaridad entre todos los intelectuales con ligámenes de orden psicológico (vanidades, etc.) y, a menudo, de casta (técnico-jurídicos, corporativos, etc.)” (*op. cit.*, p. 2012).

Finalmente, este hecho es tan importante para la definición de la misma hegemonía social y política del grupo en cuestión, que Gramsci no duda en hacer depender del que haya una gran formación intelectual ligada al grupo dominante el modo como se ejerce el poder. Si los intelectuales imponen abiertamente su presencia, tendremos una dominación que será, ante todo, intelectual; la ausencia de intelectuales en la política va acompañada, por lo general, de un ejercicio autoritario y despótico del poder. Gramsci anota al respecto que la atracción de los intelectuales “se verifica ‘espontáneamente’ en los periodos históricos en los cuales el grupo social dado es realmente progresista, vale decir, hace avanzar de hecho a toda la sociedad, satisfaciendo no sólo sus exigencias existenciales, sino ampliando continuamente sus propios cuadros por la continua toma de posesión de nuevas esferas de actividad económico-productiva. Apenas el grupo social dominante agota su función, el bloque ideológico tiende a fracturarse y, entonces, a la ‘espontaneidad’ puede sustituirse la ‘constricción’ en formas siempre menos larvadas e indirectas, hasta las medidas de auténtica policía y los golpes de Estado” (*loc. cit.*).

Del IFE al INE y algo más

José Woldenberg*

U

na nueva reforma política electoral ha sido aprobada. Es una más de la larga y tortuosa cadena en la materia. Inició con la pretensión del PAN, acompañado del PRD, de centralizar en una sola institución la tarea de organización electoral y acabó en un modelo mixto, que tiene fuertes líneas de continuidad con el anterior y no pocas rupturas.

Además, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) dio paso a dos leyes generales: la de Instituciones y Procedimientos Electorales y la de Partidos Políticos. Mientras el primero regulaba las elecciones federales, las nuevas abarcan también las elecciones locales (aunque debieron completarse con diversos ajustes a las constituciones y leyes de los estados). Ofrezco, de manera resumida, las que considero las modificaciones más relevantes en grandes apartados.

Órganos y procedimientos electorales

En este capítulo lo más relevante es la transformación del IFE en INE. Mientras el primero sólo estaba capacitado para intervenir en los procesos electorales federales, el segundo tiene un marco de actuación más amplio. La estructura del INE es prácticamente la misma que la del IFE. Los órganos centrales siguen siendo el Consejo General, la Presidencia del Consejo, la Junta General Ejecutiva y la Secretaría Ejecutiva. Sólo que ahora en el Consejo hay 10 consejeros y un presidente y antes ocho y uno. Y en las delegaciones lo mismo: juntas locales y distritales y consejos locales y distritales con la misma composición que en el pasado. En la Junta General estarán presentes no sólo el presidente, el secretario ejecutivo y los directores, sino también los titulares de tres unidades: fiscalización, contencioso electoral y vinculación con los organismos públicos locales (las últimas dos son nuevas).

En los estados, los institutos electorales desaparecen para dar paso a Órganos Públicos Locales Electorales (Oples). La Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales dicta como se integrarán los órganos superiores de dirección de los organismos (electorales) públicos locales. Estarán compuestos por un consejero presidente y seis consejeros electorales, nombrados por el Consejo General del INE. Ésa será la tarea política inmediata más relevante del nuevo Consejo y deberá hacerlo primero para 17 entidades, las que tienen comicios en 2015.

* Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

El Consejo General del INE podrá remover a los consejeros de los organismos públicos locales bajo ciertas condiciones. Eso y el hecho de que el INE pueda asumir, atraer y delegar facultades, es quizá la preocupación más relevante, porque no sólo erosiona la certeza (las facultades deberían estar clara y definitivamente establecidas) sino que abre una eventual zona de litigios innecesarios. Es un giro en sentido contrario a la certeza, valor primordial que intenta que todos (autoridades, partidos, candidatos, ciudadanos, medios de comunicación, etc.) conozcan con antelación y seguridad lo que la autoridad hará, al igual que sus límites.

El procedimiento para integrar las mesas directivas de casilla seguirá siendo el mismo: insaculación más capacitación. Pero ahora en la primera abarcará a 13% del padrón (antes era el 10). En las elecciones concurrentes habrá mesa única, es decir, se votará tanto para los cargos federales como para los locales. La ventaja: se requerirán menos funcionarios de casilla. La desventaja: el conteo de las elecciones locales será más lento (primero, por ley, se hará el recuento federal).

Los mexicanos en el extranjero podrán obtener su credencial para votar fuera del territorio nacional. Y votarán no sólo por el presidente, sino también por senadores y gobernador. Podrán hacerlo por correo, vía electrónica y en consulados y embajadas. Para ello, se requerirá el auxilio de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Los partidos y candidatos no podrán, sin embargo, realizar campañas fuera del país.

Existirá un servicio profesional electoral nacional con dos ramas: una para el INE y otra para los organismos públicos locales. Ambas las regulará el Instituto.

La distritación, tanto la federal como las locales, será realizada por el INE.

Los programas de resultados electorales preliminares son obligatorios, mientras para los conteos rápidos se verá la “viabilidad” en cada caso.

Cuando coincidan las elecciones para presidente, diputados y senadores durarán 90 días. Cuando se elija solamente para la Cámara de Diputados serán 60.

En cada distrito se podrán instalar hasta 10 casillas especiales, donde sufragan los electores en tránsito. Antes lo máximo eran cinco.

Los procedimientos electorales son iguales a los anteriores. Los funcionarios de las mesas directivas de casilla deberán llegar a las 7.30 a.m. para abrir a las 8.

Por último, no deja de llamar la atención que nuestro chovinismo sigue reproduciendo un prejuicio arraigado: incluso para ser integrante de las mesas directivas de casilla se requiere ser mexicano por nacimiento. ¿Por qué no los nacionalizados?

Integración de los congresos

Las elecciones ahora serán el primer domingo de junio (salvo en 2018 que volverán a ser el primer domingo de julio). Y las fórmulas de integración de las cámaras de Diputados y Senadores quedan igual, pero los partidos que no logren el 3% de la votación serán excluidos (antes era el 2, y antes el 1.5). Este aumento del umbral para refrendar el registro y tener representación en el Congreso se nutre del aliento antipluralista que recorre al país y cuya expresión más decantada quizá sea la cantaleta de que “hay muchos partidos”.

No sólo en la Cámara de Diputados sino también en los congresos locales, la primera fuerza no podrá tener más de un 8% de asientos en relación a su porcentaje de votos. Los partidos podrán registrar hasta 60 candidatos plurinominales que al mismo tiempo sean uninominales. Para el Senado la cifra es de seis.

Las candidaturas de hombres y mujeres en las listas plurinominales deberán ir intercaladas.

Justicia electoral

En materia de justicia electoral se mantiene al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pero también los tribunales estatales. Ahora, sin embargo, los magistrados de los tribunales locales (que podrán ser tres o cinco) serán electos por el Senado. Y el Tribunal Electoral tendrá ahora siete salas regionales y no cinco como sucedía antes.

Habrán, como hasta ahora, dos tipos de procedimientos sancionadores: ordinario y especial. El primero lo desahoga el INE y puede ser apelado ante el Tribunal; en el segundo, el INE realiza un “informe circunstanciado” y lo remite al Tribunal, el que sancionará o no. Esto puede tener un efecto positivo, porque los llamados procedimientos especiales sancionadores estaban convirtiendo a la autoridad administrativa en un juez de primera instancia sobrecargado de trabajo, lo cual multiplicaba los conflictos en su seno y las tensiones con el propio Tribunal.

Se ampliaron las causales de nulidad de una elección. Por rebasar el tope de gastos de campaña, utilizar recursos de procedencia ilícita, aprovecharse del desvío de recursos públicos, compra de cobertura informativa en radio y televisión. “Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor de 5%”. La idea: que mientras más estricta sea la sanción (en este caso, la anulación de una elección), las probabilidades de que se cometan esas infracciones será menor. Ojala así sea. La otra cara: que al añadir causales de anulación se multipliquen los incentivos para impugnar la elección por parte de los perdedores. Veremos.

Condiciones de la competencia

Preocupación central sigue siendo la de fortalecer condiciones equitativas para la competencia. No hay grandes novedades, sin embargo, en la materia, salvo la inclusión de nuevas causales de nulidad de las elecciones que presuntamente deben servir para evitar violaciones a la ley en este estratégico terreno (ver párrafo anterior).

El formato para las campañas en radio y televisión seguirá siendo el mismo. Mensajes brevísimos. No se hizo nada para combatir o siquiera atemperar la “spotización”. La distribución entre los partidos se hará con los mismos criterios que ayer (70% del tiempo repartido según el porcentaje de votos obtenido en la última elección y 30% de manera igualitaria). Los partidos de nuevo ingreso sólo entran al reparto de esta última franja al igual que los candidatos independientes (todos ellos, para fines de acceso a la radio y la televisión, serán tratados como si fueran

un partido). Los concesionarios de televisión restringida también deberán transmitir dichos anuncios.

La fiscalización de las finanzas de los partidos recae en el Consejo General del INE, por medio de una comisión, que se auxiliará de una unidad técnica. El INE puede delegar la fiscalización ordinaria a los organismos locales. No obstante, la fiscalización de los gastos de campaña, que ahora tiene que realizarse en un tiempo más corto, porque el rebase de los topes de gasto pueden llevar a la anulación de la elección, supone un reto de dimensiones extraordinarias. Creo que es el desafío mayor del INE.

Como en el pasado, habrá de manera obligada dos debates entre los candidatos presidenciales. Para el resto el INE sólo “promoverá” que los haya.

El tope de gastos de campaña para el presidente será 20% del financiamiento de campaña establecido para todos los partidos. El tope para diputado será 1/300 en relación con la presidencial y para senador será variable en cada estado: se multiplicará el tope de un diputado por el número de distritos que existan en cada entidad.

Candidaturas independientes

Se abre paso a las candidaturas independientes, una de las novedades mayores. El Consejo General del INE hará una convocatoria. “El candidato... deberá presentar la documentación que acredite la creación de una persona moral constituida en Asociación Civil, la cual deberá tener el mismo tratamiento que un partido político en el régimen fiscal” (un partidito). Para ser candidato a la Presidencia se requieren las firmas del 1% de ciudadanos de la lista nominal de electores (alrededor de 800 000) y ese 1% debe replicarse en por lo menos 17 entidades. Para senadores y diputados de mayoría relativa se necesita del 2% de firmas en relación con la lista nominal del estado o el distrito. Tendrán acceso a la radio y televisión como si todos ellos fueran un partido de nuevo registro. Podrán tener, según el cargo a que aspiren, representantes ante los consejos (distrital, local y general) del INE y en las mesas directivas de casilla. Podrán recibir financiamiento público y privado. El primero será una bolsa de recursos como si se tratara de un partido de nuevo registro y el segundo no podrá rebasar 10% del tope de gasto de la elección de que se trate.

Vuelvo a mi tesis: los candidatos independientes generarán partidos o partiditos que no se atreverán a decir su nombre. Pero por esa vía a lo mejor se da la incorporación a la política de ciudadanos que de otra manera no lo hubieran hecho.

La Ley de Partidos Políticos

Como se esperaba, la nueva ley recoge en lo fundamental el anterior libro segundo del Cofipe que regulaba la creación, registro, derechos y obligaciones de los partidos políticos. Lo nuevo es que la Ley ahora contiene disposiciones tanto para los partidos políticos nacionales como en relación con los locales.

Se mantienen los mismos requisitos para el registro de los partidos: presentar estatutos, declaración de principios y programa; el 0.26% de afiliados en relación

con el padrón, los cuales deben comparecer en por lo menos 20 asambleas estatales con 3 000 miembros o en 200 asambleas distritales con 300 militantes cada una. Y la puerta se seguirá abriendo cada seis años. Esto último parece inadecuado. Imaginemos solamente que una escisión importante de alguno de los grandes partidos o el intento de un número considerable de ciudadanos que quisieran participar electoralmente... solamente lo podrían hacer en los comicios de 2021, porque luego del registro de los tres nuevos partidos para el 2015, la ley obliga a esperar largos seis años.

Para el registro de los partidos locales se establece también una afiliación mínima de 0.26% en relación con el padrón respectivo. Las agrupaciones políticas nacionales se mantienen prácticamente en los mismos términos. Deberán probar, por lo menos, 5 000 afiliados distribuidos en cuando menos siete entidades.

Quizá la novedad que más se deba destacar es que las obligaciones en materia de transparencia se han precisado y ampliado y será el IFAI la institución que debe tutelar el ejercicio de ese derecho. Se establece con claridad lo que debe entenderse como información pública y también se define la información que puede mantenerse en reserva.

Otra novedad es que los partidos pueden solicitarle al INE “que organice la elección de sus órganos de dirección...”, y la ley insiste en que los conflictos interpartidistas solamente pueden llegar al tribunal, después de agotar las instancias internas.

Tanto el financiamiento como el acceso a la radio y a la televisión no sufrieron cambios mayores, pero llama la atención que entre las personas morales que tienen prohibida las donaciones a los partidos, ahora no aparezcan las iglesias. “Los partidos políticos pueden optar por realizar los pagos relativos a sus actividades ordinarias..., a las precampañas y campañas o bien únicamente los relativos a propaganda en la vía pública... por conducto de la Unidad Técnica” de fiscalización del INE. De suceder esto, un buen trecho de la fiscalización estaría (casi) resuelto. También se establecen criterios para el “prorrato” de los gastos en campaña.

No se entiende, sin embargo, la prohibición para que dos o más partidos coaligados puedan presentar listas de diputados y senadores plurinominales comunes. Con ello se vulnera el derecho a coaligarse. Parece más un capricho que una disposición con sentido político.

Autonomía para el INE

Ahora bien, el reto que preside toda la reforma es el de la autonomía del nuevo INE.

La autonomía es la capacidad de la institución para tomar decisiones sin la interferencia de los poderes públicos y los partidos. Los legisladores y partidos tienen representantes en los consejos, en las comisiones, en algunos comités. Forman parte de los circuitos de deliberación, y están ahí para defender sus intereses y eventualmente hacer avanzar sus propuestas. Pero carecen de voto porque la responsabilidad de las decisiones recae en los consejeros que teóricamente están por encima de los intereses partidistas.

Existe un gran consenso en relación a que el único medio legal y legítimo para arribar a los cargos ejecutivos y legislativos son las elecciones. Las diferentes corrientes políticas están comprometidas con ello y en el mundo académico, el periodismo y en general en la vida pública, es difícil encontrar alguna expresión que disienta de lo anterior. Hoy, la idea democrática es hegemónica y con ella, se reconoce la centralidad del expediente electoral.

Pues bien, México ha logrado construir un auténtico sistema de partidos: equilibrados, implantados, fuertes. Son maquinarias poderosas que tienen un pie en la sociedad y otro en el Estado. Reciben prerrogativas importantes y ejercen sus derechos. Son un conducto eficiente para la acción política y una plataforma sobresaliente para el lanzamiento de candidatos a los muy distintos cargos. Esas poderosas maquinarias asisten a elecciones, se enfrentan a sus adversarios, despliegan sus recursos y ambiciones, tejen redes de relaciones, desatan aspiraciones, construyen legiones de seguidores.

Pero precisamente porque los partidos son por definición sólo una parte, porque cuentan con recursos vastísimos, porque por naturaleza son parciales y entran en conflicto con sus adversarios, es necesario un organizador y un árbitro de sus contiendas que pueda situarse por encima de esas pasiones. La autonomía del órgano electoral aparece entonces como una necesidad dada la fortaleza de nuestro sistema de partidos —equilibrados—.

Pero la autonomía es necesaria también desde una perspectiva histórica. Recordemos que todavía en 1988, la Comisión Federal Electoral se integraba con el secretario de Gobernación, un representante del Senado y otro de la Cámara de Diputados y de los partidos en forma proporcional al número de votos que hubiesen obtenido en la última elección. En aquella crítica elección el PRI tenía en la CFE 16 votos por 12 del resto de los partidos; de tal suerte que si los representantes del Ejecutivo y el Congreso hubiesen votado con la oposición, aun así, el tricolor tenía mayoría: 16 contra 15.

De allá venimos. De órganos electorales que durante décadas fueron habitados por representantes de los poderes públicos y los partidos. El problema de esa fórmula era que todos ellos tenían filiación partidista y no se requería ser un gran detective para descubrir cuál de los competidores era al mismo tiempo el auténtico “juez”.

Eso empezó a cambiar con la creación del IFE. La novedad: seis consejeros magistrados que fueron por primera vez figuras no partidistas. Se les consideraba una especie de fiel de la balanza. En 1994, el Congreso llegó a la conclusión de que para reforzar la imparcialidad del árbitro eran necesarios ajustes. En esa fecha los partidos perdieron su voto. Y en 1996 se dio una vuelta más a la tuerca. Los propios partidos decidieron en el Congreso que el secretario de Gobernación abandonara el IFE, que cada partido tendría su representante directo y que las diversas bancadas otro; todos ellos con voz y sin voto. Sólo podrían decidir ocho consejeros electorales y un consejero presidente. A ello se le llamó, con una fea palabra, la “despartidización” del órgano electoral. Los comisionados de partidos y del Congreso serían una especie de vigilantes en el seno de la propia institución, pero la responsabilidad de las decisiones recaería en consejeros no alineados.

Fueron los propios partidos y sus bancadas en el Congreso los que decidieron forjar un arbitraje por encima de ellos mismos, de tal suerte que la organización electoral estuviera fuera de cualquier duda de parcialidad.

Y por último: la autonomía es necesaria porque el proyecto más ambicioso que se despliega en la sociedad mexicana es el de construir un hogar en donde la diversidad de corrientes políticas que la cruzan puedan convivir y competir de manera institucional, pacífica y ordenada. Ése fue y sigue siendo el reto mayor. Y ello sólo es posible con un organizador y árbitro autónomo. Que así sea el INE.

Gobiernos de coalición

La reforma electoral opacó, en términos del debate, algunos cambios que merecen ser ponderados. Es el caso de los posibles gobiernos de coalición.

Ahora la Constitución en su artículo 89 dice: “Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:... XVII. En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios partidos políticos representados en el Congreso... El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición”. Se trata de una nueva facultad del titular del Ejecutivo que puede eventualmente explotar una vía inédita hasta ahora para reforzar su capacidad de gobierno, fortaleciendo su base de apoyo mediante la negociación y el acuerdo políticos.

La vía que consagra la Constitución de hecho se encuentra abierta. Nada impide que el Presidente y su partido pacten con algún otro partido (o partidos) la forja de una coalición de gobierno que incluya una plataforma legislativa, un programa de gobierno y la composición del gabinete. Pero la reforma constitucional le da a esa posibilidad un estatus simbólico para nada despreciable. Se hace explícito que el Presidente tiene varias posibilidades: *a*) encabezar un gobierno de mayoría si su partido logra esa condición en ambas cámaras, *b*) encabezar un gobierno de minoría como sucede desde 1997, o *c*) forjar y encabezar un gobierno de coalición construyendo una mayoría bi o multipartidista.

La nueva disposición sólo puede apreciarse a la luz de los profundos cambios que han marcado la vida política en las últimas décadas. Porque la incapacidad de todos los partidos para lograr un apoyo mayoritario (en términos absolutos) no parece ser un rasgo circunstancial de nuestra convivencia democrática, sino una característica “estructural”. Por lo cual, desde 1997 y por lo menos hasta 2018, todos los acuerdos requirieron o requerirán la concurrencia de dos o más bancadas partidistas. Son comunes entre nosotros las coaliciones electorales, se han repetido una y otra vez las convergencias legislativas esporádicas y volátiles, y el Pacto por México intentó ofrecer horizonte y estabilidad a un acuerdo de grandes dimensiones entre las tres principales fuerzas políticas del país y el gobierno federal. Ahora se podrá dar un paso adelante: la construcción de una coalición de gobierno. Y si ese acuerdo existe, y sólo si existe, entonces la Cámara de Senadores deberá “ratificar los nombramientos que (el Presidente) haga de los secretarios

de Estado”. Se coloca la carreta atrás de los caballos: primero la voluntad, el acuerdo y el número de votos suficientes en el Congreso y luego la aprobación por el Senado.

De la reforma me gusta su carácter potestativo y experimental. Me explico. Se optó por dejar en la esfera de decisiones del Presidente la posibilidad de intentar armar la mencionada coalición de gobierno, y en el área de los partidos convocados la posibilidad de aceptarla o no. El Presidente puede hacerlo con las ventajas y desventajas del caso o mantenerse encabezando un gobierno de minoría, igualmente con las ventajas y desventajas propias. Las ventajas de una coalición de gobierno parecen claras: el Presidente contaría, en principio, con un apoyo mayoritario en el Congreso. A cambio, sin embargo, tiene que incorporar reivindicaciones y preocupaciones de sus coaligados, y no sólo eso, tendrá que compartir la gestión de gobierno, edificando un gabinete bi o multicolor. Por el otro lado, quedarse con un gobierno de minoría —como hasta ahora— implica que cada iniciativa legislativa tiene que ser negociada y pactada con los otros de manera coyuntural. Y además, dado que el gobierno de coalición no es obligatorio, puede incluso experimentarse con él y en caso de fracasar, se transformaría en un gobierno de minoría.

La otra opción, la que prescribía que todos los integrantes del gabinete fueran aprobados por el Congreso o alguna de sus cámaras, independientemente de que hubiera o no gobierno de coalición, suponía convertir al titular del Ejecutivo en rehén de un Congreso en el cual él y su partido son minoría.

C **Consideraciones en torno a las finanzas públicas en México***

Carlos Tello Macías**

Con la política económica y social, su naturaleza y sus características, los estados nacionales le imprimen dirección al desenvolvimiento de sus economías. Dentro de ella, las finanzas públicas —lo que hace el Estado y la forma en que se allega los recursos para financiarlo— desempeñan un papel fundamental, trascendente. Por su conducto se moldea y orienta el desarrollo nacional en su conjunto y se establecen las relaciones de distinto tipo entre el Estado y las diferentes clases sociales, los diversos grupos de interés y las regiones de la nación, y se influye —en buena medida— en los procesos de producción y de intercambio de bienes y de servicios dentro del país y en sus relaciones con el resto del mundo. Además, las finanzas públicas son un buen punto de partida y un buen balcón para observar y conocer el desempeño del Estado, su impacto sobre la sociedad y el carácter mismo de la sociedad.

La participación del Estado en la economía, la responsabilidad que tiene en la conducción del proceso de desarrollo económico y social y la naturaleza y las características que debe tener esa participación y esa responsabilidad, es uno de

* Este texto forma parte del libro *La economía política de las finanzas públicas: México, 1917-2014*, de próxima publicación.

** Economista, profesor de la Facultad de Economía de la UNAM.

los temas en los que se centró la atención y la acción —en México y en otras partes del mundo— durante buena parte del siglo pasado. Y en los años recientes, el tema ha vuelto a cobrar interés e importancia. Después de varios lustros en los que se pensó que el mercado (y sólo el mercado) era suficiente para superar problemas y asegurar el crecimiento económico y ante la acumulación de problemas económicos y sociales, se está volviendo a reconocer que la economía requiere, para funcionar, de una mayor presencia y acción del Estado y así tener, de manera combinada, un mayor crecimiento económico, un mejor y sustentable uso y aprovechamiento de los recursos, una más equitativa distribución del ingreso y una disminución del número de personas en estado de pobreza.

Tras la catástrofe que significó la primera Guerra Mundial, después la profunda crisis económica de 1929 (y sus secuelas) y la segunda Guerra Mundial se fue construyendo un consenso en Europa, en varios países de América y en otras partes del mundo en el sentido de que “el Estado podía y debía intervenir para compensar las insuficiencias del mercado”.¹

En materia económica, además de las distintas formas concebidas de intervención del Estado para promover y regular las actividades productivas y mediar entre los intereses en conflicto, un objetivo central fue el de impulsar el pleno empleo de las personas y de los equipos, para lo cual el análisis macroeconómico identificado con la obra de John Maynard Keynes,² que fue cobrando fuerza y prestigio a lo largo de los años, se colocó en un primer plano, convirtiéndose en parte fundamental del pensamiento económico dominante a partir de mediados de la década de los años cuarenta.

Al concluir la segunda Guerra Mundial se construyó un orden económico caracterizado por una fuerte intervención del Estado en la economía, un pacto no siempre fácil de sobrellevar entre el trabajo y el capital, y la gradual y desigual generalización de un Estado de Bienestar en el mundo: la idea de que corresponde al Estado asumir la responsabilidad de atender el bienestar social y económico de la totalidad de los habitantes de un país y en donde el gobierno desempeña en todo ello un papel fundamental. En muchos países de mucho menor desarrollo relativo, recientemente independizados, se pensó en el Estado para conferirle diversas tareas en el impulso y la conducción del desarrollo. Se basa, todo ello, en los principios de la igualdad de oportunidades, la equitativa distribución de la riqueza y de la responsabilidad pública del Estado, para proporcionar a los ciudadanos lo necesario para tener una vida digna, adecuada.³

Así transcurrió en muchos países de Europa y América y algunos de Asia y Oceanía un periodo de casi tres décadas de elevado, en realidad inusitado creci-

¹ Tony Judt, *Algo va mal*, México, Taurus, 2010, p. 55.

² Su conocido e influyente libro *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Nueva York, Hartcourt, Brace and Company, 1958.

³ Varios factores influyeron en la orientación de este nuevo orden. Entre otros: a) el malestar social acumulado tras un extenso periodo de depresión económica seguido de la segunda Guerra Mundial; b) la necesidad de reasignar los recursos productivos a una economía civil; c) el temor de la expansión del comunismo como forma alternativa de organizar las actividades económicas.

miento económico, el más alto en la historia registrada, que permitió lograr mejoras importantes en las condiciones generales de existencia de la población e importantes progresos en la reducción de la desigualdad económica. Durante 1950-1973, el PIB por persona mundial creció anualmente a una tasa media de 2.92% en términos reales, frente a 0.88% como lo había hecho entre 1913 y 1950 y a 1.41% que creció entre 1973 y 2001.

En los primeros años de la segunda posguerra y para afianzar la paz y la tranquilidad de las naciones y entre las naciones, resultaba necesario llegar a un acuerdo clasista entre el capital y el trabajo. Los diferentes gobiernos asumieron el compromiso de buscar el pleno empleo, promover salarios remuneradores y multiplicar las prestaciones de carácter social de los trabajadores. El único camino para sacar adelante a las sociedades, era la construcción de una buena mezcla de Estado, mercado e instituciones democráticas, para garantizar la paz, la inclusión, el bienestar y la estabilidad. Nunca se pensó que el Estado se estuviera excediendo en su intervención en la economía y que ello fuera en detrimento del mercado y de la libertad. Por el contrario, el Estado podía y debía intervenir para compensar las insuficiencias del mercado.

Fue la Edad de Oro del Capitalismo y la época de la Economía Mixta, en que la acción conjunta y complementaria de los sectores público y privado llevaron a muchos estados nacionales, en buena parte del mundo, a estadios crecientes de bienestar social y, en lo económico, a tasas aceleradas de crecimiento.

Si se compara la brecha que separa a los ricos de los pobres, tanto si se mide por el patrimonio como por el ingreso, en todos los países europeos, en Japón y en Estados Unidos se puso coto a la desigualdad en los años que siguieron a la segunda Guerra Mundial. Además, y muy importante, la mayor igualdad fue acompañada de beneficios generalizados, universales, en las áreas de la salud y la seguridad social, la educación, la vivienda y sus servicios, el transporte público, entre otros.

En América Latina, sobre todo a partir del triunfo de la Revolución cubana, con la Alianza para el Progreso a principio de la década de los años sesenta, se puso de moda y empezó a generalizar la planeación y la programación, organizada por el Estado, de la actividad económica y social. Todo el mundo pensaba en el Estado y en su necesaria intervención en nombre del interés público. Los programas existentes en materia social ampliaron su cobertura y se empezaron a introducir, aunque a un ritmo desigual, otras reformas de carácter social (en México entre 1934 y 1982 la Constitución fue adicionada para ampliar una gama de derechos que, entre otros, incluyeron: salud, seguridad social, trabajo, vivienda, salario mínimo, participación de utilidades) y las economías aceleraron su ritmo de expansión.

Los resultados de ese consenso europeo y los de los nuevos programas de América, en términos de crecimiento económico y desarrollo social, fueron favorables. Los tabúes liberales en contra de la intervención del Estado en la economía desaparecieron y el pensamiento keynesiano orientó las acciones de la sociedad.

Después de más de un cuarto de siglo de desempeño económico favorable, a partir de 1973, en muchas partes del mundo, el ritmo de crecimiento de la produc-

tividad disminuyó, las utilidades de las empresas se comprimieron, creció el desempleo y la inflación se disparó. Apareció el estancamiento con inflación y una conflictividad creciente.⁴

Con la crisis de los años setenta, fue cobrando fuerza el pensamiento económico neoclásico en su versión neoliberal que en 1947, desde la Mont Pelerin Society, relanzaron un grupo de académicos (entre ellos Friedrich von Hayek, Ludwig von Mises, Milton Friedman, Karl Popper). Ya para 1980, esa forma de ver las cosas estaba en camino a consolidarse y predominar como ideología al servicio del poder. Y no sólo en Estados Unidos con el presidente Ronald Reagan, sino también en el Reino Unido, con la primera ministra Margaret Thatcher,⁵ con el canciller Helmut Kohl en Alemania y con Miguel de la Madrid en México. Luego de la crisis del petróleo de 1973, todos ellos:

iniciaron la gran reforma Neoliberal, cuyo objetivo no era otro que volver a poner sobre sus pies al capitalismo, que buscaba elevar sus ganancias. No sería sencillo desmontar las conquistas laborales y sociales, pero se puso toda la carne en el asador para lograrlo, desde la destrucción del sindicato hasta la reducción de los derechos más emblemáticos. El mundo del trabajo perdió densidad y peso político. Simultáneamente se fomenta el libre comercio, la innovación tecnológica y se “deslocalizan” las industrias, tejiendo una red global que antes no existía... La euforia antiestatista devino en culto obligatorio al mercado y el individualismo hizo parecer ridículas las obsesiones igualitarias del pasado. El éxito de la revolución neoliberal alcanzó el cénit con la caída del muro de Berlín, presentada como la confirmación absoluta de su pertinencia, de modo que el pensamiento crítico se reduce al mínimo o se queda como expresión testimonial de los sueños utópicos. Es en ese momento cuando surge la “gran divergencia”, es decir, el proceso que, según Krugman, llevó al enriquecimiento del ya famoso uno por ciento a cuenta del empobrecimiento del resto de la humanidad.⁶

⁴ Andrew Glyn, *Capitalism Unleashed*, Londres, Oxford University Press, 2006. Véase también el libro de Tony Judt ya citado, y el de Carlos Tello y Jorge Ibarra, *La revolución de los ricos*, México, Facultad de Economía de la UNAM, 2012.

⁵ “Mirando las cosas retrospectivamente no hay nada más obvio. La era de Thatcher fue lo más parecido a una revolución política, social y cultural —y no precisamente para mejor— que ha conocido el siglo xx. Armada con el poder más incontrolado y centralizado que haya tenido gobierno alguno en una democracia electoral, se dedicó a destruir todo lo que en Gran Bretaña se oponía a una impía combinación de empresa privada sin restricciones cuya única finalidad era maximizar las ganancias y de autoafirmación nacional, en otras palabras, codicia y patriotismo. Vino determinada no sólo por la creencia justificada en que la economía británica necesitaba una patada en el trasero, sino por un sentimiento de clase, por lo que yo he denominado ‘la anarquía de la clase media baja’. Su objetivo fueron indistintamente la clase dirigente tradicional y su modo de dirigir, en la práctica incluso la monarquía, las instituciones más sólidamente arraigadas del país y el movimiento obrero. En el curso de esta labor que en buena medida consiguió su propósito, se anularon la mayoría de los valores británicos y el país se hizo irreconocible”. Eric Hobsbawm, *Años interesantes. Una vida en el siglo xx*, Barcelona, Editorial Crítica, p. 253, 2003.

⁶ Adolfo Sánchez Rebolledo, “El fantasma de la lucha de clases”, México, *La Jornada*, 23 de febrero de 2012. Thomas Piketty en su libro *Le Capital au XXI siècle*, París, Seuil, 2013, informa que a

La característica fundamental del pensamiento neoliberal consiste en asumir al individuo, indiferenciado, abstracto, como el referente principal de la explicación de los fenómenos sociales. La ideología neoliberal asume al individuo como el arquitecto de su propio destino, sin ponderar el contexto en el que se desenvuelve. El individuo, en libertad, actúa en función de sus propios intereses, que es capaz de visualizar con toda claridad. Ésta es la esencia de la naturaleza humana. Y la mejor manera de que la persecución del interés propio se pueda potenciar y convertir en beneficio mutuo para todos los individuos a la vez, es el intercambio que se realiza en el mercado en un contexto de libre competencia.

El neoliberalismo entonces es sumamente receloso de la resolución de la vida económica desde las acciones y las negociaciones colectivas, y por ello rechaza en principio, haciendo muy pocas concesiones, la intromisión desde el Estado. Cualquier esquema de acción que sustituya, coarte o aletargue el desempeño individual independiente es considerado como una fuente de erosión de la libertad y el progreso.

El neoliberalismo constituye una versión extrema, y posiblemente sesgada, del pensamiento liberal tradicional, traducido en un programa de diseño institucional y un enfoque de política económica centrados en la recuperación plena de las relaciones de mercado como eje conductor de la actividad económica. El neoliberalismo no concibe un Estado pasivo, que se abstenga simplemente de intervenir en la esfera económica, sino uno que actúe todo el tiempo para salvaguardar y extender la presencia del mercado, garantizar su buen funcionamiento y enfrentar las cortapisas a la libre competencia. El pensamiento económico neoclásico, desarrollado en distintas vertientes desde el siglo XIX y que predominó en los primeros 40 años del siglo XX, ha sido adoptado y promovido por el proyecto neoliberal, en razón de su amplia compatibilidad con su visión del mundo y de ofrecer una fundamentación analítica rigurosa a su agenda económica.

La puesta en práctica de la política económica neoliberal no dio los resultados que de ella se esperaban. No sólo el desempeño económico ha sido inferior al de la Edad de Oro del capitalismo, sino que el rasgo central de la era neoliberal ha sido lo que sus impulsores se propusieron: la recuperación de mayores proporciones de participación en el ingreso y en la riqueza. Ello ha significado un aumento en la desigualdad.⁷

Frente a la “mano invisible del mercado”, ahora se reclama “la mano visible del Estado”. Y ello para combinar el crecimiento económico con la justicia social, que es un derecho ciudadano y su realización debe ser una prioridad para los estados. La fuerza especial del concepto de justicia social se encuentra en que

mediados de la década de los años veinte del siglo XX 10% de la población en Estados Unidos, la más rica, disponía de casi 50% del ingreso total de ese país. Para 1950 había descendido a 33% y se mantuvo en ese nivel hasta 1980, en que empezó a subir para alcanzar en 2010 el mismo porcentaje que tenía en 1925. Y el 1% más rico, que captó 25% del ingreso total a finales de la década de los años veinte bajó hasta alrededor de 10% en 1950, donde se mantuvo hasta 1980, en que se recuperó y para 2010 volvió a disponer de 25 por ciento.

⁷ Ello está ampliamente documentado en el libro de Thomas Piketty ya citado.

además de su significado jurídico y constitucional, se impregna de carácter sociológico y, en particular, de un sentido de equidad.⁸

A finales del siglo xx, el Banco Mundial reconociendo la importancia del Estado en la marcha económica y social de las naciones, afirmó que:

las enseñanzas de los grandes éxitos conseguidos... desde la industrialización de algunos países en el siglo xix hasta el crecimiento 'milagroso' alcanzado en la posguerra por Asia Oriental... lejos de respaldar la teoría del Estado minimalista, demuestran que el desarrollo exige la existencia de un Estado eficaz, que actúe como agente catalizador y promotor, alentando y complementando las actividades de las empresas privadas y los individuos... La historia ha demostrado una y otra vez que el buen gobierno es una necesidad vital, no un lujo. Sin un Estado eficaz, es imposible alcanzar un desarrollo sostenible, ni en el plano económico ni en el social.⁹

Por su parte, Amartya Sen, Premio Nobel de Economía en 1998, ha escrito que: "si bien puede constituir un error fomentar la hiperactividad y el intervencionismo del Estado (tenemos muchos ejemplos que así lo demuestran) un gobierno, por el contrario, inactivo u ocioso puede resultar igualmente pernicioso (también disponemos de numerosos ejemplos a este respecto)".¹⁰

En 2002 CEPAL sostuvo que:

Uno de los más serios errores hechos en el último cuarto del siglo xx fue el de promover una sola solución, en cada una de esas actividades [política macroeconómica, estrategias para el desarrollo de una competitividad sistémica, conciencia sobre las prioridades ambientales, políticas intensamente activas en materia social] que se apoyaba en el principio de la liberalización plena del mercado. La tendencia a equiparar una integración exitosa al mundo globalizado con la liberación económica, no considera el hecho de que muchas estrategias exitosas no se han apoyado en una apertura total al mercado sino, más bien, en varios caminos para armar, articular un 'círculo virtuoso' entre Estado y el mercado.¹¹

Ha-Joon Chang, destacado economista de la Universidad de Cambridge, en su bien documentado y estimulante libro sobre la evolución de los países hoy desarrollados —que no siempre lo fueron— y las recetas que con frecuencia imponen a los países que hoy están en proceso de desarrollo —que en su momento ellos no adoptaron— concluye que:

⁸ Jorge Carpizo, "El estado de los derechos de la justicia social", *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 14, enero-junio de 2012, p. 6.

⁹ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial, 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Washington, Oxford University Press, 1997, p. iii.

¹⁰ Amartya Sen, "Teorías del desarrollo a principios del siglo xxi", en L. Emergi y J. Núñez del Arco (comps.), *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo xxi*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1998, p. 591.

¹¹ CEPAL, *Globalización and Development*, Nueva York, Naciones Unidas, p. 102.

Se encuentra un modelo persistente en el que las economías hoy desarrolladas usan políticas muy activas de carácter industrial, comercial y tecnológicas y no simplemente protección arancelaria para promover el desarrollo económico... Cualquiera que haya sido el método utilizado, parece haber unos principios comunes a lo largo de un buen número de exitosas estrategias, empezando por Eduardo III [de Inglaterra] en el siglo XIV, a Roberto Walpole [primer ministro británico], Federico el Grande [de Prusia] y Alejandro Hamilton [secretario del Tesoro estadounidense] en el siglo XVIII, a los dirigentes americanos, alemanes o suecos del siglo XIX hasta sus contrapartes en Asia Oriental o Francia en el siglo XX... El problema común al que tuvieron que enfrentarse los hoy países desarrollados es que el moverse a actividades de mayor valor agregado —que es lo que constituye la clave del proceso de desarrollo económico— no sucede de manera natural.¹²

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2004 propuso la necesidad de:

un Estado capaz de conducir el rumbo general de la sociedad, procesar los conflictos conforme a reglas democráticas, garantizar eficazmente el funcionamiento del sistema legal, preservar la seguridad pública, regular los mercados, establecer equilibrios macroeconómicos, fortalecer sistemas de protección social basados en los principios de la universalidad y asumir la preeminencia de la democracia como principio de organización social. La reforma del Estado tendría que orientarse a resolver la pregunta sobre qué tipo de nación aspira a construir una determinada sociedad.¹³

En 2010 el Instituto de Investigaciones para el Desarrollo Social de las Naciones Unidas sostuvo que:

Un punto de partida fundamental de este informe es que la pobreza no se puede reducir cuando ambos: el análisis del problema y las personas que son afectadas, se les relega a los márgenes del proceso de desarrollo con redes focalizadas de protección o políticas residuales de intervención, mientras que el crecimiento económico deja de crear empleo, dar servicios o proporcionar otros medios que permitan a los individuos realizar sus capacidades.¹⁴

Nuevamente la CEPAL en 2012 insistió en que:

Partimos diciendo... que la profundización de la democracia, como orden colectivo y como imaginario global compartido, clama por mayor igualdad de oportunidades y de derechos. Argumentamos que la igualdad social y un dinamismo económico

¹² Ha-Joon Chang, *Kicking Away the Ladder? Development Strategy in Historical Perspective*, Londres, Anthem Press, 2002, pp. 145-146.

¹³ PNUD, *La democracia en América Latina*, Buenos Aires, Alfaguara, 2004, p. 28.

¹⁴ United Nations Research Institute for Social Development, *Combating Poverty and Inequality*, Ginebra, 2010, p. v.

co que transforme la estructura productiva no están reñidos entre sí; el gran desafío es encontrar las sinergias entre ambos. Insistimos en que no hay contradicción sino confluencia: hay que crecer para igualar e igualar para crecer ...

*En síntesis, el eje central que articula el documento que aquí presentamos tiene el cambio estructural como camino, las políticas públicas como la caja de herramientas y la igualdad como valor que le subyace y horizonte hacia el cual se orienta ese cambio estructural.*¹⁵

Joseph E. Stiglitz, también Premio Nobel de Economía en 2001, en repetidas ocasiones ha escrito que una sociedad no puede funcionar sin un mínimo sentido de cohesión y solidaridad y que ese propósito compartido descansa en un sistema tributario justo. Si los ciudadanos piensan que el gobierno no es justo, la fe en la democracia seguramente fenecerá.¹⁶

El 5 de mayo de 2014, la CEPAL, en su trigésimo quinto periodo de sesiones que se llevó a cabo en Lima, Perú, en el documento *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* propone: “reorientar el desarrollo sobre la base de la igualdad y la sostenibilidad ambiental. Ello debe plasmarse en pactos que aseguren, entre otros objetivos, una fiscalidad redistributiva, un incremento de la productividad, una mejor provisión de bienes y servicios públicos, una mayor gobernanza de los recursos naturales y un aumento y diversificación de la inversión”.¹⁷

De lo que se debe tratar, en realidad, es de recuperar la idea del desarrollo. Tarea que no será sencilla, pero que hay que emprender desde ahora. En palabras de Celso Furtado:

Lo que caracteriza al desarrollo, es el proyecto social subyacente. El crecimiento se funda en la preservación de privilegios de las élites que satisfacen sus ansias de modernizarse. Cuando el proyecto social da prioridad a la efectiva mejora de las condiciones de vida de la mayoría de la población, el crecimiento se convierte en desarrollo. Pero este cambio no es espontáneo. Es fruto de la expresión de una voluntad política.¹⁸

No obstante la pertinencia de los planteamientos y la calidad de las personas y las entidades que los hacen y que han venido demandando las manos visibles del Estado en la conducción y orientación de las economías en los últimos años, la tesis contraria en el sentido de que lo que debe prevalecer es una aún menor participa-

¹⁵ CEPAL, *Cambio estructural para la igualdad*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2012, pp. 14 y 19, cursivas en el original.

¹⁶ Joseph E. Stiglitz, “A Tax System Stacked Against the 99 Percent”, *The New York Times*, 14/04/2013.

¹⁷ Esta propuesta completa la denominada “trilogía de la igualdad”, formada además por los documentos centrales de los últimos dos periodos de sesiones, *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, entregado en 2010 en Brasil, y *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*, dado a conocer en 2012 en El Salvador.

¹⁸ Tomado de una nota que recuerda a Celso Furtado en la revista *Pesquisa*, edición 106, diciembre de 2004, de la Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de Sao Paulo, Brasil.

ción del Estado en la economía y que ésta se reduzca a crear las condiciones propicias para que el mercado funcione de manera adecuada y así se prospere y se alcance progreso, sigue prevaleciendo en México y en muchas otras partes del mundo.

Lo que ha puesto la crisis mundial (que se inicia a finales de 2007 y que siete años después aún perdura), en el centro del debate es justamente si debe o no continuar interviniendo el Estado en la economía, ya no tanto en la forma y con las mismas características con que lo ha hecho, sino ahora de una manera más vigorosa para lograr la justicia social. La economía política de las finanzas públicas sigue estando en el fondo del muy importante, trascendente, polémico y actual debate en torno al papel del Estado en la economía. La polémica en torno al Estado de Bienestar en Europa y la lucha que se libra en Estados Unidos sobre el monto y los programas de gasto público (sociales y de otro tipo) claramente lo ilustran. También lo hace el empeño y entusiasmo con que, en varios países de Europa y de América (notablemente México), se continúan promoviendo políticas económicas y sociales de corte neoliberal.

El tema está muy lejos de haber sido resuelto. Lo que prevalece son muy diversas formas de intervención del Estado en las economías nacionales. Son distintos capitalismos en donde, por un lado, el Estado interviene utilizando los más variados instrumentos y, por el otro, se insiste en reducir a su mínima expresión la presencia del Estado.

En los programas para redimensionar al Estado, reducir su papel en la economía y abrirla al mercado mundial que se inician en varios países, a distintos ritmos y énfasis, en la década de los años setenta y todavía en la actualidad, se pueden discernir las siguientes tendencias:

- Desmantelamiento de las regulaciones que existían sobre diferentes actividades, destacando entre otras las financieras, que en virtud de ello asumieron un rol fundamental en la orientación de las actividades productivas.
- Debilitamiento de la posición negociadora del trabajo mediante distintas desregulaciones y acotamientos de las relaciones obrero-patronales.
- Estrechamiento financiero y reglamentario en la prestación de servicios de bienestar social.
- Reorganización de las actividades productivas para reducir costos, incluyendo la introducción de innovaciones tecnológicas, la reducción de las plantillas laborales y la relocalización geográfica de porciones importantes de los procesos productivos o actividades completas.
- Reducción del déficit fiscal, dejando el peso para lograrlo sobre el gasto del gobierno, como consecuencia de las acciones de desgravación impositiva.
- Privatización de empresas públicas y privatización de servicios públicos. También subcontratación de actividades privadas como parte de la provisión de servicios públicos.
- Política macroeconómica centrada en la estabilidad de precios y reconsideración del problema del desempleo como cuestión relacionada con la problemática específica del mercado laboral. En este contexto, abandono de la política fiscal macroeconómica.

- Liberalización de los flujos de comercio y capital entre países.¹⁹

En esta ocasión, con la crisis actual, las baterías de plano se han orientado a combatir el Estado de Bienestar. Y ello justo en los años en que la distribución del ingreso ha sido regresiva, pues se ha recuperado la participación en la riqueza y en el ingreso a favor de los sectores más acaudalados de la sociedad. Además, el fenómeno redistributivo no se ha dado en el contexto de una mejora generalizada (aunque fuera desigual) de los diferentes grupos de ingreso. Por el contrario, ha tenido como contraparte el estancamiento o, incluso, la reducción en los ingresos y el bienestar material de amplios sectores de la población en diferentes países. En Estados Unidos, de 2009 a 2012, el ingreso del 1%, el más rico, creció 31.4% y el del 99% restante tan sólo 0.4%. Es decir, después de la crisis, en los tres primeros años de recuperación económica en ese país los muy ricos captaron 95% del ingreso generado.²⁰ Y algo similar ha sucedido en Reino Unido, Francia y en otros países del mundo.²¹

En México²² el coeficiente Gini fue 0.523 en 1963; para 1984 llegó a 0.492 y después, en 2012 subió a 0.512.

La desigualdad en la distribución de los ingresos en la mayoría de los países miembros de la OCDE es mayor, a mediados de la primera década del siglo XXI, que lo que era a mediados de la década de los años ochenta... en los últimos cinco años [los que van de 2005 en adelante] ha crecido la pobreza y la desigualdad en dos tercios de los países miembros de la organización...²³

Lo paradójico de todo este proceso es que, “la gran concentración”, como se podría también llamar al régimen neoliberal, no significó una expansión económica particularmente vigorosa en comparación con el régimen que la precedió, ni estuvo libre de interrupciones críticas. Finalmente desembocó en la crisis económica (que frecuentemente se anunció que no volvería a ocurrir) en la que grandes bastiones de la economía o quebraron o entraron en situaciones financieras altamente complicadas, lo que llevó a su salvamento puesto en práctica por los diferentes gobiernos.

La idea neoliberal, en su versión extrema, sostiene que hay que dismantelar el Estado de Bienestar, pues simple y llanamente no se puede financiar. Éste ha sido el argumento que se ha sostenido en los casos de los programas de ajuste impuestos a varios de los países europeos. Por primera vez, en los primeros años del siglo XXI, se pone en duda la viabilidad del sistema de salud universal, del reti-

¹⁹ Véase Carlos Tello y Jorge Ibarra, *La revolución...*, *op. cit.*, en especial el capítulo 4. El primer y notable experimento de política económica y social neoliberal, se puso en práctica en Chile, a partir de 1973, después del asesinato del presidente Salvador Allende, a manos del general golpista Augusto Pinochet.

²⁰ Emmanuel Saez, “Striking it Richer”, *Pathways Magazine*, texto actualizado en 2013.

²¹ Thomas Piketty, *Le Capital...*, *op. cit.*

²² Fernando Cortés, “Medio siglo de desigualdad en el ingreso en México”, *EconomíaUNAM*, núm. 29, mayo-agosto de 2013, pp. 3-34.

²³ OCEDE, *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OCDE Countries*, París, 2008.

ro para la vejez y de la educación pública, laica y gratuita. La idea de la protección del ciudadano “de la cuna a la tumba”, se aleja tanto como el horizonte. Lo que ni siquiera la primera ministra Margaret Thatcher pudo tocar en el Reino Unido, el National Health Service (Sistema Nacional de Salud), ahora se busca en varias partes eliminar o definitivamente reducir de manera importante. Éste es el caso, entre otros, de lo que ha sucedido en España. También en Estados Unidos ha sido feroz la campaña que se ha desatado en contra de los programas del presidente Obama en materia de seguridad social y salud y el de salario mínimo. Incluso en países como Holanda y Dinamarca ya se discute si se debe o no reducir, acotar los beneficios sociales del Estado de Bienestar. El rey Guillermo Alejandro, en su primer discurso de la Corona (en el que habla sobre lo que el gobierno en turno quiere llevar a cabo), llamó a crear en Holanda una “sociedad participativa” propia del siglo XXI “donde el que pueda debe ser responsable de su propia vida”. La ministra de Asuntos Sociales e Integración en Dinamarca habló de limitar los derechos a los que originalmente existían en el país y dejar de abusar de ellos, como lo hacen los beneficiarios del seguro de desempleo. Recientemente Manuel Valls, primer ministro del gobierno socialista francés del presidente François Hollande, propuso y fue aceptado por el legislativo un drástico recorte de gasto (notablemente en el área de servicios a atención de la salud).²⁴

Todo ello, incluso, ha llevado a renovar el rostro de la ciencia. A medida que los recortes en el gasto público resultan en cierres de laboratorios, científicos despedidos y proyectos pospuestos, la manera en que la ciencia es pagada y practicada está experimentando un cambio profundo.

Para bien o para mal la práctica de la ciencia en el siglo 21 es moldeada menos por las prioridades nacionales... y más por las preferencias particulares de los individuos con enormes cantidades de dinero.²⁵

También hay quien sostiene la tesis de que corresponde a la sociedad civil asumir, de manera creciente, la atención privada de parte de los servicios (por la vía de la filantropía, la beneficencia) que tradicionalmente correspondían al Estado. Y además, buscar reorientar los programas del Estado de Bienestar a fin de que el sector privado gestione cada vez más los servicios (por ejemplo, los de salud, los de educación) y que se orienten de las clases medias a las clases más desprotegidas, lo que costará menos y podrá financiarse más barato. Argumentan que ello será más eficiente, pues el servicio que presta el Estado deja mucho que desear.

En el otro extremo hay quien sostiene que lo que en verdad se necesita es la reafirmación del Estado de Bienestar haciendo los ajustes del caso para eliminar ineficiencias y desperdicio.

En realidad la disyuntiva no es Estado-mercado, sino cómo sumarlos. Combinar un Estado fuerte con un mercado fuerte.

Las posiciones extremas, reduccionistas, de quienes argumentan: *a)* a favor del *Estado mínimo*, sosteniendo la tesis de que la propiedad privada no sólo esti-

²⁴ *The New York Times*, 18/09/2013, 20/10/2013 y 08/04/2014.

²⁵ Steven A. Edwards, de la Asociación Estadounidense para el Avance de la Ciencia. Véase el artículo de William J. Broad, *The New York Times*, 22 de marzo de 2014.

mula y propicia la iniciativa y la creatividad individual sino que, además, favorece la vida democrática y las libertades políticas y conduce a un mejor aprovechamiento de los recursos, y b) a favor de un *Estado interventor*, sosteniendo que la estatización de la economía es condición suficiente para ampliar la vida democrática y garantizar el uso eficaz y eficiente de los recursos, se encuentra más en los textos y en las intervenciones que en la realidad.

No hay un único modelo u opción que combine el crecimiento económico con la justicia social. Tampoco hay una sola forma de combinar los esfuerzos conjuntos de los sectores público y privado, ni una forma única de integrarse a la economía global. De lo que se trata es de encontrar las distintas combinaciones y formas de organizar el esfuerzo nacional, en un mundo globalizado, en función de requerimientos de desarrollo y transformación económica bien establecidos. Se trata, en definitiva, de precisar nacional y racionalmente objetivos y formas de alcanzarlos y de hacerlo a partir de un proceso genuino, democrático de concertación político-social, que asuma plenamente la pluralidad. La globalización tiene, en realidad, muy poco que ver con la homogeneización de las políticas nacionales. Los mercados globales (en los que el capital, la producción y el intercambio de bienes y de servicios se mueven a través de fronteras) funcionan precisamente porque hay diferencias entre las comunidades, las regiones y las naciones y las políticas que sus respectivos gobiernos adoptan. Si no hubiera diferencia no tendría sentido moverse de un sitio a otro, de un país a otro. Hay, en definitiva, diferentes capitalismos, a pesar de los esfuerzos que ciertas corrientes de pensamiento económico han hecho para imponer su propia versión y visión de las políticas económicas y sociales.

Si los salarios, las habilidades, la infraestructura, y los riesgos políticos fuesen los mismos en todo el mundo, el crecimiento de los mercados mundiales no hubiera ocurrido. No se obtendrían ganancias invirtiendo y manufacturando por todo el mundo, si las condiciones fueran similares en todas partes. Los mercados mundiales prosperan sobre las diferencias entre las economías. Y ésta es una de las razones por las que el movimiento a la globalización tiene tan irresistible ímpetu.²⁶

La cuestión de la intervención del Estado en la economía no es una de carácter cuantitativo. Es, sobre todo, de carácter cualitativo. Definir qué tipo de Estado se quiere y, a partir de ello, programar la acción y las políticas de gobierno para su construcción.

La Constitución mexicana de 1917 y las múltiples reformas que ha tenido²⁷ es un buen punto de partida, a pesar de los profundos cambios que ha tenido y las muchas contradicciones, errores, asimetrías e inconsistencias que tiene. Es el instrumento jurídico por excelencia. Es la norma suprema de un Estado soberano de derecho. Es la ley fundamental de la organización del Estado. En la Constitución se precisa que el supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y se fijan los límites y se definen las

²⁶ John Gray, *False Dawn*, Nueva York, The New Press, 1998, pp. 57 y 58.

²⁷ De 1921 hasta febrero de 2014, se han promulgado y publicado en el *DOF* 215 decretos de reforma (que pueden incluir uno o más artículos constitucionales reformados). De ellos, 116, más de

relaciones entre los poderes del Estado y de éstos con sus ciudadanos. Recoge los derechos y las obligaciones de los mexicanos. Define el proyecto de nación al que se aspira.

En el artículo 40 se establece que: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

En el tercero constitucional se define la democracia: “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

En la Constitución se abandona la tesis liberal que presupone la igualdad (económica y social) entre las personas como punto de partida, para sustituirla por la tesis —más avanzada socialmente— que plantea la igualdad como meta a alcanzar. Y ello mediante la acción orientada y decidida del Estado.

Se configura así, todavía hoy, un Estado con enormes e importantes responsabilidades, muy diferentes y adicionales a las tradicionales del Estado liberal. Además de preservar la integridad territorial, defender la soberanía y garantizar la convivencia pacífica, estableciendo un orden normativo y vigilando que éste se cumpla, constitucionalmente el Estado mexicano debe procurar de manera simultánea el crecimiento económico y la justicia social. En definitiva, lograr el desarrollo.

A lo largo de los años, y de manera más notable en los últimos 30, en México el papel que ha jugado el Estado en la economía —con sus aciertos, desaciertos y su alejamiento de las causas populares— no se ha traducido en una sociedad más desarrollada y con equidad. El cuento inicial fue que ya era innecesario hablar de reformas. Había simplemente que hacerlas. No había que perder más tiempo en explicaciones (el país estaba sobrediagnosticado). Había que reformar y con ello lograr mejores resultados, tanto en crecimiento económico, como en bienestar de la población.

Frente al aún vigente mandato constitucional, la situación social que prevalece en México deja mucho que desear y, a partir de 1982, las cosas han empeorado: el crecimiento económico prácticamente se estancó desde ese año. Mientras que de 1933 a 1982 el PIB por persona creció a un ritmo anual superior a 3% en términos reales, a partir de ese último año hasta 2013 tan sólo lo ha hecho a un ritmo inferior a 0.8%. Sólo un tercio del total de la fuerza de trabajo está formalmente empleada. El salario real de los trabajadores se ha desplomado en los últimos 30 años. El país es hoy más desigual de lo que era antes (la participación de los asalariados en el ingreso no agropecuario ha bajado) y las condiciones generales de existencia para la inmensa mayoría de la población son lamentables. Coneval recientemente publicó las condiciones en que en la actualidad (2012) viven los

la mitad, se han introducido a partir de 1982 y 64 de ellos en lo que va del siglo XXI. “A partir de los años ochenta aumentó la tendencia a modelar la Constitución conforme a los proyectos de cada administración, en lugar de que sucediera lo contrario: que los gobiernos adecuaran sus programas a las disposiciones constitucionales”. Diego Valadés en el artículo “Constitución: construcción y desconstrucción de un símbolo”, México, *Reforma*, 02/02/2014.

mexicanos.²⁸ Las diferencias que existen entre las entidades federativas son enormes y han crecido. También son considerables las diferencias que existen dentro de una misma entidad federativa. Hay desigualdad y pobreza entre las entidades y dentro de cada una de ellas. Todo ello ubica al país en los últimos lugares en Latinoamérica y, desde luego, en el último entre los países miembros de la OCDE. En su informe *Panorama de la sociedad 2014* México tiene el ingreso nacional más bajo de los países miembros. Además ocupa el segundo lugar en desigualdad de ingresos, sólo por debajo de Chile. El ingreso promedio del 10% de los más ricos en México es 29 veces el correspondiente al 10% de los más pobres de la población. El promedio de los países miembros de la OCDE es 9.5 veces. Más de 38% de las personas reportan en México no tener dinero para comida, más de 20% de los jóvenes ni estudia ni trabaja (ninis) y el gasto público en protección social, tan sólo es de 7.4% del PIB (el promedio para los países miembros de la organización es de 22%).²⁹ Aún más grave, pues se trata del futuro de la nación, en la actualidad los datos

indican que 53.8% de la población entre cero y 17 años presenta carencias en vivienda, seguridad social, salud o alimentación, es decir, 21.1 millones de niñas y niños mexicanos... Se observó en 2012 que los niveles de pobreza de la población infantil siguieron siendo significativamente mayores a los encontrados en la población de 18 a 64 años y que los que presentan los adultos de 65 años y más. Esto evidencia que este grupo de población sufre en mayor medida las consecuencias de la pobreza que otros grupos sociales.³⁰

En un estudio reciente, se hace una estimación de la evolución histórica de la pobreza alimentaria en México. En 1950 el número de personas en pobreza alimentaria (habitantes que carecen de los recursos para satisfacer necesidades nutricionales mínimamente adecuadas) fue de 17 millones. Para 2010 llegó a 21 millones —una diferencia de 4 millones adicionales. En 60 años el número de los más pobres entre los pobres aumentó. La reducción de la pobreza alimentaria estuvo asociada al crecimiento económico: mientras se produjo, se redujo. Con el estancamiento se mantuvo o, incluso, creció.

Ante la creciente desigualdad y pobreza que se observa en México, se tiene que buscar un nuevo rumbo, un nuevo curso del desarrollo que combine de manera simultánea un crecimiento económico sustentable con la justicia social, con la equidad. No hay que acostumbrarse a la desigualdad y a la pobreza. Tampoco se debe ser indiferente. Por el contrario, hay que recuperar el ya (casi) olvidado concepto de desarrollo: crecimiento económico con justicia social.

²⁸ En 2013 la economía prácticamente no creció y el PIB por persona disminuyó. En lo que va de 2014 la situación aún no ha mejorado. Por ello, en todo caso, las condiciones han empeorado.

²⁹ OCDE, *Panorama de la Sociedad 2014*, París, marzo de 2014. Se puede tener acceso al informe completo en el portal de la organización.

³⁰ Coneval y Unicef, *Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México 2010-2012*, México, 2014.

Personas y carencias promedio por indicador de pobreza, México, 2012

	(millones)
Pobreza	
Población en situación de pobreza	53.3
Población en situación de pobreza moderada	41.8
Población en situación de pobreza extrema	11.5
Población vulnerable por carencias sociales	33.5
Población vulnerable por ingresos	7.2
Población no pobre y no vulnerable	23.2
Privación social	
Población con al menos una carencia social	86.9
Población con al menos tres carencias sociales	28.1
Indicadores de carencia social	
Rezago educativo	22.6
Carencia por acceso a los servicios de salud	25.3
Carencia por acceso a la seguridad social	71.8
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	15.9
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	24.9
Carencia por acceso a la alimentación	27.4
Bienestar	
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	23.5
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar	60.3

Fuente: "Medición multidimensional de la pobreza en México", *El Trimestre Económico*, vol. LXXXI (1), enero-marzo de 2014, p. 26.

Evolución histórica de la pobreza alimentaria en México,
porcentaje de la población total

1950	1984	1996	2000	2010
61.5	22.5	37.1	24.2	18.8

Fuente: Miguel Székely Pardo y Araceli Ortega Díaz, "Pobreza alimentaria y desarrollo en México", *El Trimestre Económico*, vol. LXXXI (1), enero-marzo de 2014, p. 60.

Éste es el programa al que convoca la CEPAL en sus más recientes publicaciones. Argumentan también en este sentido los notables economistas Paul Krugman y Joseph E. Stiglitz (ambos Premio Nobel de Economía). Aunque sin la fuerza e intensidad de lo que propone la CEPAL, lo sostienen incluso algunos (pocos) expertos del FMI y profesionistas de muy diversas empresas de consultoría.³¹

El rezago económico y social que existe en México es enorme. Para revertirlo se requiere canalizar al desarrollo económico y social cuantiosos recursos.

³¹ Véase, por ejemplo, la Nota para Discusión del IMF, "Redistribution, Inequality, and Growth", escrita por J.D. Ostry, A. Berg y C.G. Tsangarides, febrero de 2014. También varios documentos de Consultores Internacionales, empresa mexicana de consultoría, y recientemente las declaraciones de Nouriel Roubini, presidente de la consultora RGE Monitor, en el sentido de que en México se tiene que impulsar el empleo y reducir la desigualdad para sostener el crecimiento y el desarrollo, publicadas en *Reforma*, 4 de marzo de 2014.

En buena medida públicos y orientados, por un lado, a mejorar, y en un plazo breve, las condiciones generales de existencia de las grandes mayorías de la población y, por el otro, a promover el crecimiento económico mediante, sobre todo, inversión en infraestructura física (principalmente, uso y aprovechamiento de agua, comunicaciones y transportes, energéticos), en infraestructura social (principalmente instalaciones para atender los servicios educativos y los de la salud, vivienda) y en infraestructura urbana (principalmente transporte público, abasto de servicios básicos: agua, luz, drenaje). Ello entraña recuperar para el gobierno la política económica, para que se oriente a distribuir para crecer y crecer distribuyendo. Y una profunda reforma hacendaria para captar recursos y poder así atender de manera crecientemente satisfactoria el mandato constitucional.

El libre funcionamiento del mercado no hará a la sociedad mexicana más equitativa. Tampoco reducirá de manera notable la pobreza. En los últimos 30 años no lo ha hecho. Tiene que ser el Estado quien se proponga enfrentar la desigualdad y la pobreza con políticas de promoción económicas y sociales bien dirigidas. En definitiva se requiere movilizar cuantiosos recursos que en el país existen y que no se aprovechan de manera adecuada. A finales de 1976, las remuneraciones a asalariados en el ingreso no agropecuario fueron 44%. Hoy, casi 40 años después, son 29%, porcentaje similar al de 1951. El resto del ingreso no agropecuario, más de 70%, representa el excedente generado en el proceso de producción e intercambio. Sólo una parte muy reducida del excedente la capta por la vía de los tributos el Estado. El resto son las utilidades y, de ellas, poco es lo que se destina a la formación de capital.

En la movilización de recursos para el desarrollo la política de finanzas públicas, la monetaria y crediticia, la de relaciones económicas con el exterior y la de fomento y estímulo sectorial y regional tendrán que actuar de manera coordinada. Pero en todo ello, el gasto público desempeña un papel fundamental, de primer orden. Se requiere que el gobierno gaste más y mejor. Que el financiamiento del mayor gasto combine ingresos propios que deben crecer, con financiamiento interno y externo complementario.

Con la Constitución de 1917 se pone en marcha el programa económico y social de la Revolución. La traumática experiencia del país en materia de deuda a lo largo del siglo XIX y la sabiduría convencional apuntan en el sentido de no endeudarse. La idea de mantener "finanzas públicas sanas" dominaba en México y en muchas otras partes del mundo. Los libros de economía que circulaban así lo indicaban. El que, en los últimos años del gobierno de Porfirio Díaz, se haya combinado el presupuesto equilibrado con la expansión acelerada de la economía argumentaba a favor del presupuesto balanceado. Por lo demás, el mercado financiero en el país atravesaba por una severa crisis y México no tenía acceso al crédito externo, pues el gobierno no reconocía la deuda contratada por el usurpador Victoriano Huerta y estaba en disputa la deuda ferrocarrilera. De esta manera desde el principio el gobierno buscó mantener un presupuesto balanceado. Y lo logró: entre 1920 y 1960 hubo varios años con superávit y el déficit, cuando lo hubo, fue

reducido, por lo general —salvo un par de años— menos de 1% y nunca más de 1.5% del PIB.

No obstante, los primeros gobiernos se enfrentaron a la tarea de dar cumplimiento a los programas económicos y sociales plasmados en la Constitución. Ello demandaba programas públicos claramente definidos y algunos entrañaban un gasto público considerable.

Al principio el gasto público, que representó en promedio alrededor de 6% del PIB al año en las décadas de los veinte y los treinta, creció a un ritmo lento. Posteriormente, a partir de 1935, el gasto público crece y llega a representar 7.8% en 1940, 8.4%, en 1945, 8.7% en 1950, 10.5% en 1955 y 13.4% en 1960. Con el tiempo cambió su estructura: el gasto militar se redujo de 57.5% del total en 1920 a sólo 5% en 1960. En cambio, ya para 1940, 34.1% se destina a fomento económico (en 1920 sólo 16.3%) y para 1960 50.0%. El gasto social, que sólo representó 2.0% en 1920 llegó a 19.7% en 1940 y a 19.0% en 1960.³²

Además, principalmente en el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas, se hicieron reformas trascendentes a favor de los campesinos que se beneficiaron con el reparto agrario y se proporcionaron distintos apoyos a la producción que instrumentó el gobierno. Se estimuló la organización y las mejoras en las condiciones de trabajo y salarios de los obreros. Mejoraron las condiciones de vida de las clases populares y se redistribuyó el ingreso. Y ello con mínimo costo fiscal.

Desde el principio y hasta hoy día, y muy importante, las responsabilidades sociales se asumieron como programáticas —el gobierno tan sólo haría lo que estaba de su parte para atenderlas— y no exigibles. En la década de los años veinte ése era el pensamiento vigente. Sería después de la segunda Guerra Mundial, con la puesta en práctica del Estado de Bienestar, que los derechos sociales serían exigibles y universales en muchos países. En materia social se atendió, preferentemente, a las zonas urbanas y a los grupos sociales en ellas mejor organizados. Muchos de los derechos sociales se instrumentaron bajo el principio de “trabajo subordinado”, de tal suerte que sólo los trabajadores formales, organizados, disfrutaron de ellos. Esto sucedió con todos, pero notablemente con los servicios de atención a la salud y la seguridad social.

A lo largo de los años, junto con el crecimiento del gasto público como proporción del PIB, se fueron estableciendo diversas entidades públicas para fortalecer el crecimiento económico y lograr una más justa distribución del ingreso: Banco de México, Banco Agrícola, Nacional Financiera, el ahora Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Banco Nacional de Comercio Exterior, entre otros. Se estableció la Comisión Federal de Electricidad, Pemex y otras empresas industriales. Muchas empresas, comisiones y fidecomisos y varios programas se promovieron para atender diversas regiones y apoyar a distintos productores del campo.

La presencia del Estado en la actividad económica y social del país fue creciente y notable. Y todo ello, dentro de los estrechos márgenes que daba la norma general prevaleciente de “finanzas públicas sanas”, que en buena medida se mantuvo.

³² INEGI, *Estadísticas históricas de México*, t. II, México, 1985, pp. 645 y 646.

Se resolvió mantener desde el principio la estructura impositiva vigente y tan sólo hacer algunos ajustes en ciertos tributos (particularmente al petróleo). No obstante que Rafael Nieto, desde la Secretaría de Hacienda, propone una profunda reforma impositiva (entre otras cosas, introducir el ISR, un impuesto sobre herencias, impuestos a la propiedad rústica y urbana), se consideró que no era el momento de hacerla. El país apenas salía de la etapa armada de la Revolución, por todos lados los jefes revolucionarios hacían valer su presencia. Sólo el Plan de Agua Prieta, con Álvaro Obregón a la cabeza, permitió cierta estabilidad y se emprendió, poco a poco, la tarea de promover las leyes reglamentarias de los artículos constitucionales y poner en marcha el programa de la Revolución.

Para hacer frente a las responsabilidades, los gobiernos tomaron decisiones trascendentes en materia de finanzas públicas. De inmediato se buscó organizar y ordenar su administración, centrándola en la Secretaría de Hacienda. Se buscó tener, sin lograrlo, armonía y coordinación en las relaciones fiscales entre la Federación y las entidades federativas. Sería hasta el final de los trabajos de la tercera Convención Nacional Fiscal, en 1947, con la introducción del impuesto sobre ingresos mercantiles y el Plan Nacional de Arbitrios, y su respectiva comisión, que se pusieron en marcha los trabajos para delimitar la competencia tributaria entre los tres órdenes de gobierno y organizar la cuestión de las participaciones de las entidades federativas en los impuestos federales. En paralelo, el gobierno federal empezó a asumir crecientes responsabilidades, estableciendo una suerte de federalismo altamente centralizado. La coordinación hacendaria culminaría en 1980, cuando el IVA sustituye al ISIM y se promulga la Ley de Coordinación Fiscal.

En los primeros años el gasto público se ajustó a lo que permitían los ingresos propios, buscando aumentarlos ligeramente. En repetidas ocasiones se suspendió el pago del servicio de la deuda externa, que finalmente se negocia en 1942, comprometiéndose México a sólo pagar una pequeña fracción de su valor nominal. Ello le dio cierta holgura al gobierno para financiar el gasto, pues los ingresos del gobierno no se destinaron al servicio de la deuda. Se inicia, lentamente, la posibilidad de acceder al crédito externo (en realidad, estadounidense) para financiar importaciones necesarias que México tenía que hacer para promover su crecimiento económico y, en parte, para satisfacer necesidades que la segunda Guerra Mundial demandaba a ese país.

Con muchas dificultades, y haciendo frente a la oposición que se desató (argumentando, como siempre lo ha hecho, que ello inhibiría el ahorro y frenaría la inversión), se logró establecer el ISR.³³ México fue uno de los primeros países en el mundo que lo hizo. Fue en realidad una reforma tributaria de gran calado la que se puso en práctica entre los años 1924 y 1925, a pesar de que en 1924 la economía no creció (el PIB disminuyó 1.6%). Se gravó directamente, y prácticamente por primera vez, el ingreso de las personas y la utilidad de las empresas. El éxito no fue total. Frente a la feroz oposición (sobre todo de los comerciantes, pero

³³ Luis Aboites Aguilar, *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*, México, El Colegio de México, 2003, cap. 4.

también de otros grupos empresariales), se tuvo que ceder y en lugar de sumar la totalidad de los ingresos de las personas y de las empresas y luego aplicar una tasa progresiva sobre ellos, en el ISR se estableció un régimen cedular: gravar con tasas diferentes los ingresos derivados de las distintas fuentes. A pesar de la fuerza de los presidentes Obregón y Calles y el control político y militar que ya para ese entonces tenían del país no pudieron (tal vez no quisieron) ir más lejos en esta materia. Con el ISR aumentarían, como sucedió, los ingresos públicos. La tributación directa se combinaría con la indirecta, que era la que prevalecía en ese entonces. Todo ello significaba un avance de importancia. Se pensó que la eliminación del carácter cedular del ISR vendría después. Se trataba de ganar lo más por lo menos. Así, se mantuvo el sistema tributario sin mayor alteración hasta que en 1947 se convoca a la segunda Convención Nacional Fiscal, de la que surge el muy importante ISIM. En 1951 se promovieron nuevos impuestos sobre la venta de diversos productos (entre otros, cerveza, cigarros, bebidas alcohólicas, refrescos, autos y camiones). Continuó, sin mayor cambio y sólo con ciertas adecuaciones en algunos impuestos, además de la llamada miscelánea fiscal en donde se introducen anualmente ciertos cambios menores, el esquema tributario hasta que en 1980 se introduce el IVA en lugar del ISIM.

El rápido crecimiento económico a partir de 1933, los crecientes recursos fiscales que proporcionaba el ISR y, posteriormente, el ISIM y cierta mejoría en la administración tributaria permitió financiar el creciente gasto público. El crédito externo, sólo disponible después de 1942, no fue cuantioso al principio: la segunda Guerra Mundial, la posterior reconstrucción de las economías devastadas por el conflicto bélico y la Guerra de Corea, en general, limitaron la disponibilidad de recursos externos (en realidad, limitados a pequeños préstamos del Export-Import Bank de Estados Unidos). Posteriormente, ya en la década de los años cincuenta, los organismos financieros internacionales proporcionaron al país recursos crediticios. México era dentro del conjunto de las naciones del llamado Tercer Mundo, una de las que reunía condiciones, para los prestamistas, favorables: políticamente estable, su economía en crecimiento, paz social. El auge económico nacional durante la segunda Guerra Mundial y los años que le siguieron hasta 1960, se dio, estimulada por el gobierno, una acelerada expansión del sistema financiero en el país. Ello también le proporcionó recursos al gobierno para financiar su programa de gasto.

La economía continuó creciendo a un ritmo relativamente acelerado. Entre 1940 y 1960, primero disminuyeron los salarios reales de los trabajadores y después, a partir de 1953, empezaron a mejorar alcanzando 38.1% del PIB la participación de las remuneraciones en el ingreso del sector no agropecuario en 1960, manteniéndose en ese nivel hasta 1970. Después crece y llega en 1976 a 44%. En 1982 bajó a 39.4% y desde ese año no ha dejado de bajar hasta llegar en 2013 a 28%. Buena parte del excedente para inversión en el país se da a costa de salarios reducidos. Con todo, en conjunto, las condiciones generales de vida de obreros y campesinos lentamente mejoraron. La población en las zonas urbanas mejoró a un ritmo relativamente acelerado y, dentro de ella, las de la creciente clase media lo hicieron aún más rápido. Ése no fue el caso de la población rural.

Después de 1960 el gasto público continuó creciendo y 10 años más tarde lo hizo a un ritmo acelerado. Ya para 1982 el gasto público como proporción del PIB llegó a representar alrededor de 45%. Cambió la estructura del gasto a partir de 1971: crece la participación en desarrollo industrial (incluyendo, sobre todo en la segunda parte de la década, petróleo) y el canalizado al fomento agropecuario.

Lo que cambió fue la naturaleza del financiamiento. La brecha entre inversión y ahorro a nivel nacional creció entre 1960 y 1982 y se cubrió con recursos externos: en 1959-1962 fue, en promedio anual, de 1.4% del PIB; durante 1963-1970 fue de 1.7%; en 1970-1975 de 3.4% y en 1976-1981 llegó a 4.4% del PIB.

Como proporción del total, creció de manera notable el financiamiento, externo e interno. Durante las décadas de los años sesenta y setenta, el crédito externo aceleró su ritmo de crecimiento y se destinó, en buena medida, a financiar programas de inversión (aunque en ciertos años —1975-1976 y 1981-1982—, al mantenerse la libre convertibilidad de la moneda frente al dólar, también financió la fuga de capitales). El interno también creció, descansando en la acelerada expansión del sistema financiero y en el mecanismo del encaje legal. Posteriormente, los recursos que proporcionó el petróleo llegaron a representar un porcentaje significativo del financiamiento del gasto público. Con todo, el déficit primario del sector público pasó de 1.40% del PIB en 1970, a 6.26% en 1975, por debajo de 3% entre 1977 a 1980, para llegar a 7.99% en 1981, la más alta que se ha registrado desde 1920. Desde 1983 no se ha registrado déficit primario en las finanzas públicas del país. Más bien, desde ese año ha habido superávit primario, llegando en algunos años (1988, 1989 y 1990) a más de 7 por ciento.

En materia de finanzas públicas la idea que ha prevalecido entre 1920 y 2014 ha sido la de procurar equilibrio presupuestal. Y ello se ha logrado en buena medida. Salvo los años 1973-1976 y 1980-1981 —en que el déficit primario fue de 3% o más del PIB—, en el resto de los años fue inferior a 1.5% y, en muchos de ellos, hubo superávit (de 1983 a 2013, en todos los años).

La evolución de las finanzas públicas no ha sido uniforme. Ha variado y se ha movido —siempre dentro de los límites del pensamiento económico dominante dentro y fuera del país— entre dos extremos.

Por el lado del gasto público, uno de los extremos —el neoliberal— ha sido (y lo sigue siendo en la actualidad) el de hacer lo necesario para crear las condiciones para que los mercados funcionen libremente, con la menor intervención del Estado. Que más que proveer bienes y servicios públicos de manera extendida, debe reducirse a corregir, y de ser ello posible eliminar, las fallas del mercado. El punto de partida de esta propuesta es que, la política macroeconómica, sólo puede contribuir al crecimiento de una economía mediante el control de la inflación y no por la vía de un correctamente orientado del gasto público.³⁴ En materia de las finanzas

³⁴ Guillermo Ortiz, subsecretario y secretario de Hacienda y, después, gobernador del Banco de México, recientemente declaró como desde sus años en Hacienda y en el Banco de México “siempre teníamos la ilusión de que logrando la estabilidad macroeconómica íbamos a poder empezar una etapa de crecimiento... y simplemente el despegue económico no se produjo”. *La Jornada*, México 29 de agosto de 2013.

públicas, ello se traduce en gasto público mínimo y procurar cero déficit fiscal. A su vez, el mínimo gasto público se explica a partir de la consideración de que los particulares pueden hacer mejor las cosas que viene haciendo el sector público, que además de ineficiente es corrupto. Y lo segundo, a su vez, se explica a partir de la consideración de que el sector público no debe desplazar a los particulares en la disponibilidad de recursos captados por el sistema financiero nacional. El otro de los extremos, el promotor, sostiene que el gasto público es motor del crecimiento económico y que la intervención del Estado en la economía debe ser activa y, en esa medida, orientar, estimular, restringir, promover y, de ser el caso, sustituir a los particulares para promover una región o una actividad específica.

Por el lado del financiamiento del gasto público, también se enfrentan dos extremos. El primero sostiene la tesis de que se debe descansar fundamentalmente, casi por completo, en los recursos propios del sector público (impuestos y los que se obtienen a partir de la fijación de los precios y de las tarifas de los bienes y servicios que ofrece al conjunto de la economía) y sólo mínimamente en el crédito que, por lo que hace al interno, debe basarse en las operaciones de mercado abierto (colocación en el mercado de valores gubernamentales para que libremente los inversionistas decidan cuánto comprar). Para los impuestos, se argumenta a favor de los impuestos indirectos sobre los directos. Tasas únicas, universales para no distorsionar y perturbar el funcionamiento del mercado.³⁵ En el otro extremo, se argumenta a favor de utilizar todas las fuentes de recursos: impuestos, precios y tarifas y crédito. Los impuestos deben ser progresivos y recaudadores, utilizando todas las fuentes de tributación y no sólo el IVA y el ISR. En materia de financiamiento, el que sea necesario para complementar los ingresos propios y, así, alcanzar las metas de gasto que, en todo caso, se destinará a actividades que incidan en crecimiento de la producción y en la diseminación del bienestar material.

Al principio, a partir de 1920, el gasto público sólo se financió con los recursos que proporcionaron los tributos. La política de gasto se orientó a hacer cambios en su composición para estimular la marcha de la economía. Posteriormente, sobre todo a partir de 1954, además de los tributos se financió con crecientes recursos crediticios (internos y externos) y los que años más tarde (y hasta la fecha) proporcionó el petróleo. Así se pudo, entre 1935 y 1982, mantener un ritmo de gasto público creciente e impulsar la inversión privada. A partir de 1983 se desploma el gasto público: de representar 47.2% del PIB en 1982, llega a alrededor de 20% en 1990 y se mantiene hasta la fecha en ese nivel. También lo hace el crecimiento de la economía: entre 1935 y 1982, el PIB por persona creció a un ritmo anual de más de 3% en términos reales. En cambio, de 1983 a 2013 lo hace a una tasa anual inferior a 1 por ciento.

Con la reducción en el ritmo de crecimiento de la economía, vino la incapacidad de absorber la creciente oferta de mano de obra, cada vez más calificada. El

³⁵ Lo que nunca se explica es el significado de no distorsionar el funcionamiento del mercado. Presumiblemente el referente de un mercado “no distorsionado” es un esquema teórico muy abstracto (fuera de la comprensión del público) de asignación eficiente de recursos a partir exclusivamente del comportamiento optimizador de consumidores y empresarios.

bono demográfico ha sido una oportunidad única no aprovechada. Por el contrario, se multiplicó el trabajo informal (que para 2013 representa casi dos tercios del total de la fuerza de trabajo) y aumentó, considerablemente, la migración de mexicanos a buscar trabajo en Estados Unidos. Como ciertos derechos sociales (salud, seguridad social, vivienda) están asociados al trabajo subordinado, formal, el rezago social creció. El menor gasto público por habitante en bienestar social de los últimos 30 años (uno de los más bajos de América Latina) ha significado una reducción en la cobertura y un deterioro de los servicios prestados en materia educativa (el reciente censo levantado por el INEGI, revela el muy lamentable estado en que se encuentran los centros de enseñanza primaria y secundaria en el país. A ello se suma la insuficiente oferta en los ciclos medio superior y superior) y también en materia de seguridad social y salud, pues sólo un mínimo de personas cuenta, por ejemplo, con pensión y los servicios de atención a la salud son crecientemente insuficientes.³⁶ A todo ello se suma el continuo deterioro de los salarios mínimos, contractuales y los medios en las manufacturas. El resultado: más de la mitad de la población se encuentra en condiciones de pobreza y un 30% adicional vive en condiciones de fragilidad de ingreso o de servicios sociales.

Ante esta situación, se argumenta que en lugar de gastar más, se tiene que mejorar el gasto público que actualmente se lleva a cabo. En realidad se requieren las dos cosas: hacer más eficiente y eficaz el gasto que actualmente se ejerce y también aumentarlo. Se insiste en que los particulares saben mejor qué es lo que conviene (a ellos y, en esa medida, al conjunto de la sociedad) y que ellos hacen mejor que el sector público las cosas. Además, el sector público es corrupto. La ineficiencia y la corrupción no están en la naturaleza misma de la participación del Estado, sino que provienen de carencias de otro orden: malas prácticas en los sistemas de gestión y rendición de cuentas, así como en la impartición de justicia. Por otro lado, en las décadas de la era neoliberal se ha hecho patente que las grandes empresas son también organizaciones altamente burocratizadas, con juegos de intereses encontrados en su interior y en las que las prácticas de corrupción han salido a la superficie con alarmante frecuencia.

El vacío que dejó el gasto público, que resultó de su desplome a partir de 1983, no lo colmó el sector privado. La tasa de inversión fija, como porcentaje del PIB, pasó de ser en promedio 24.9% en los años 1979-1981 a 20.2% en 2010-2012. La pública pasó de 11% a sólo 5.5% en esos mismos años. Ello creó un déficit social que hay que atender. Déficit que no lo va a resolver el mercado. Tampoco se va a resolver por la vía de las asociaciones público-privadas. Se tiene que aumentar el gasto público principalmente en educación, salud y seguridad social. En el caso de estos servicios, donde lo que predomina es el muy necesario gasto corriente (sueldos y salarios de los trabajadores) se tiene que orientar el gasto para que sean exigibles y universales y atenderlos de manera adecuada y suficiente. También, y muy importante, establecer el criterio de solidaridad en la distribución

³⁶ Con frecuencia se argumenta que el gasto público en bienestar social en México representa un muy alto porcentaje del total. En efecto así es. Pero ello es el resultado del desplome del gasto público total, que ha hecho que la participación del gasto en bienestar crezca.

de los recursos: mayores recursos a las entidades federativas de menor desarrollo relativo, donde el rezago es mucho mayor y enormes las carencias.

En materia de infraestructura física, social y urbana los déficit también son considerables. En comparación con lo que hacen otros países de América Latina, México invirtió en 2001-2006 cuatro puntos del PIB menos que Chile, dos menos que Colombia y que Brasil.³⁷ Hay que invertir, y mucho, en los años por venir. Se tiene que recuperar el tiempo perdido. En contra de lo que mucho se ha dicho al respecto en la cruzada neoliberal, estos rubros se proveen de manera más adecuada por el Estado que por el sector privado.

En todo ello se tiene que mejorar y aumentar la eficiencia del gasto y combatir la corrupción, sin olvidar que “tanto peca el que lo hace por la paga, como el que paga por pecar”. Más pero también mejor gasto. Y ello tiene que darse de manera simultánea: no se puede ni debe esperarse a que se gaste todo de manera eficiente para empezar a gastar más. Financiar el mayor gasto con recursos propios y con crédito. Como lo han hecho y hacen muchos otros países en muchas partes del mundo, que tienen similar o superior grado de desarrollo.

México tiene que incrementar sustancialmente la presión o carga tributaria. Y hacerlo de manera firme, decidida. Con resolución y no en forma tímida, vergonzante. Por lo menos multiplicarla por tres y hacerlo en un lapso no mayor de cinco años. Con frecuencia se sostiene que la tributación elevada atenta contra la acumulación de capital, como si las actividades empresariales en general fuesen tan poco redituables que un aumento en la tributación las afectara gravemente. Pero éste no es el caso. Esto no ocurre en países con niveles de productividad semejantes a México y en ellos prevalecen cargas tributarias mucho más altas. Se tiene que abandonar la idea de que la participación del Estado en la economía debe limitarse a sólo hacer lo necesario para que el mercado funcione de manera adecuada. También la idea de que con el tiempo mejorarán las cosas y que la economía marchará a un ritmo acelerado. Eso no va a suceder. No ha sucedido en los últimos 30 años. Es necesaria la activa participación del Estado. Para ello, se tiene que vencer la fuerte oposición que desde siempre ha existido y que todavía en la actualidad existe en la materia. Todavía a mediados de abril de 2014, el Consejo Coordinador Empresarial arremetió, una vez más, en contra de las tímidas adecuaciones tributarias de diciembre de 2013: “Hay que hacerle [a la reforma fiscal] modificaciones que vayan en el sentido de promover más la inversión y el empleo... Los aspectos que deben revisarse son la deducción inmediata de inversiones, la recuperación al 100 por ciento de las deducciones de prestaciones a los trabajadores y que se reconsideren los impuestos a las compañías.”³⁸

El 15 de abril, la prensa informó que existen, en los 16 juzgados federales especializados en materia administrativa que están habilitados en el Distrito Federal, unos 7 000 amparos promovidos por personas físicas y morales, que argumentan la inconstitucionalidad de las tasas de ISR para personas físicas, limitación de las

³⁷ Jaime Ros, *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*, México, El Colegio de México, 2013, pp. 128 y 129.

³⁸ *Reforma*, 12/04/2014.

deducciones para el pago de dicho impuesto, eliminación de la tasa preferencial de 11% del IVA en la región fronteriza y supresión del régimen fiscal de pequeños contribuyentes. En otras partes del país (*i.e.*, Nuevo León, Jalisco) se han promovido amparos similares.

El punto de partida tiene que ser una revisión plena, a fondo, del gasto público actual para eliminar mucho de lo que hoy se gasta y mejorar otras cosas. Y que ello se note.

De inmediato se tiene que difundir qué es lo que se piensa hacer con los recursos adicionales que se obtendrán y las metas específicas a alcanzar. En materia impositiva informar de manera detallada el tiempo y secuencia que se seguirá en el periodo seleccionado de instrumentación de la reforma.

Hay que convencer al capital que los impuestos no desestimulan la inversión. Tampoco el ahorro. No lo han hecho ni lo hacen en muchos otros países. Justo en los que registran mayor ritmo de crecimiento económico y bienestar. Los impuestos se convierten, de inmediato en gasto y, en esa medida, demanda por bienes y servicios que el sector privado puede abastecer. Hay mayores oportunidades de inversión productiva.

Se tiene que estimular una cultura de pago puntual y cabal de las obligaciones tributarias. Ello tomará tiempo. Pero se podrá avanzar en la medida en que haya transparencia e información puntual de lo que el sector público hace, dónde y en qué lapso lo va hacer.

También se requiere abandonar la muy común idea de que al país no le conviene endeudarse. La deuda de un país es muy distinta a la deuda que contrata una persona. Por lo general las personas se endeudan para satisfacer algún tipo de consumo o servicio (*i.e.*, turismo). El pago de la deuda de las personas, se tiene que cubrir con los ingresos personales que, por cierto, no tienen que ver con el endeudamiento, sino con conservar su trabajo y sus ingresos. En un país es distinto. Todos los países se endeudan. Lo importante es qué se hace con la deuda, tanto interna como la contratada con el exterior. Bien utilizada, produce los recursos suficientes para pagarla. De hecho, produce más que los suficientes recursos para cubrir en el tiempo su servicio. La acelerada expansión de la producción de petróleo en el país durante 1978-1981, por ejemplo, que en buena parte se financió con deuda externa, creó en el tiempo no sólo suficientes recursos para cubrir su pago sino, además, para que se pudieran llevar a cabo todavía en la actualidad muchas otras cosas.

Salvo en contadas excepciones (la introducción del ISR, la del ISIM y, posteriormente, el IVA, todas ellas con sus limitaciones) el gobierno no ha hecho reformas a fondo del sistema tributario. Sí llevó a cabo profundas reformas, muchas de ellas de carácter social (*i.e.*, agraria) y otras de carácter productivo (*i.e.*, energía). Pero no la reforma tributaria. La presión fiscal se mantuvo estancada desde mediados de la década de los años cincuenta. A pesar del amplio consenso y apoyo de que por muchos años disfrutó el gobierno y el acelerado crecimiento económico, no se modificaron de manera sustancial los impuestos. En su lugar, se optó por utilizar los recursos que proporcionó el crédito y después también el petróleo. Pero

ello fue insuficiente frente a las necesidades de la población y para el avance de la economía. Se puede pensar, incluso, que el gobierno mexicano en los últimos 60 años realmente no ha querido llevar a cabo una reforma fiscal. Como si ello no fuera necesario. Todo parece indicar que el gobierno no luchó con empeño por ella. Decir que no se pudo, no suena convincente. Si se evalúa por resultados, más bien no se quiso. El gobierno, en particular la Secretaría de Hacienda, compartió muchos de los argumentos del capital para no llevar a cabo la reforma fiscal: no hay que quitarle recursos a los particulares y transferirlos al gobierno, las finanzas públicas sanas se pueden mejor lograr reduciendo gasto en lugar de aumentar ingresos, desestimula en el país la formación de capital y el ahorro, aleja la inversión extranjera, impide la generación de empleo, el gobierno no hace realmente bien las cosas, etcétera.

Ahora, con más de 30 años de política neoliberal, resulta difícil introducir una reforma fiscal a fondo, integral, que incluya la totalidad del gasto y la totalidad del financiamiento y que abarque, de manera coordinada, a los tres órdenes de gobierno. No resulta fácil. De entrada, dentro del curso de desarrollo que México viene practicando desde hace ya más de 30 años ello no es posible. La forma y las características en que el gobierno se ha venido relacionando con las clases sociales y con los grupos de interés, ha cambiado de manera importante en este lapso. En estos años la sociedad se ha acostumbrado a las cosas (mínimo gasto público, pocos impuestos y, de ser posible, eludirlos y evadirlos, banco central autónomo, banca de desarrollo sólo operando en el segundo piso). Una reforma a fondo de las finanzas públicas sólo puede hacerse si hay un cambio de rumbo. Un cambio del proyecto nacional vigente por uno distinto —hasta cierto punto opuesto al que prevalece— que incorpore el crecimiento económico acelerado con la justicia social. Todo ello impulsado por el Estado.

Lo establecido en la Constitución:

provee el marco normativo y sirve de fundamento a los pactos sociales que se traducen en más oportunidades para quienes tienen menos. La agenda de igualdad exige... generar una institucionalidad que permita consolidar un orden democrático y participativo... Dicha agenda pasa por construir un gran acuerdo económico-social cuya expresión última es el pacto fiscal... implica una estructura y una carga tributaria que permitan fortalecer el rol distributivo del Estado y de la política pública a fin de garantizar umbrales determinados de bienestar.³⁹

La relación de fuerzas no es favorable. En los últimos años, la proporción de trabajadores sindicalizados (como porcentaje de la población económicamente activa) en México no sólo ha disminuido (de 16.8% en 2008 a 13.6% en 2013) sino que también es una de las más bajas entre los países miembros de la OCDE.⁴⁰ Los trabajadores y campesinos en el campo, mal organizados y altamente dependien-

³⁹ CEPAL, *La hora de la igualdad...*, *op. cit.*, p. 257.

⁴⁰ En Suecia es 67.5%, en Noruega, 54.7%, en Reino Unido, 25.8%, en Japón, 18.0%, Chile, 15.3%, Estados Unidos, 11.1%. Página de la OCDE, consultada el 27 de abril de 2014.

tes de lo que sucede fuera de las zonas rurales, no tienen suficiente fuerza social y política. Ningún partido político argumenta a favor de la urgente tarea de fortalecer al Estado, reformar a fondo sus finanzas públicas y ampliar su intervención en la economía. Los grupos populares tampoco lo hacen. El poder está en el reducido número de empresarios que controlan las actividades básicas de la economía. En el sector primario: la minería y la agro industria. En el secundario: la industria automotriz, la siderurgia, la química y otras más. En el terciario: las comunicaciones, los transportes, la banca, el comercio, etcétera.

De la misma manera en que se impuso y se aceptó el modelo económico neoclásico en su versión neoliberal, ahora hay que emprender la tarea de cambiarlo por un nuevo curso de desarrollo. No se trata de un imposible regreso al pasado, ni de echar por la borda lo logrado en los últimos decenios. Aprovechando la historia y lo alcanzado, se requiere reformar el proyecto vigente para que, como parte de él, se reformen las finanzas públicas. El no hacerlo condenará al país a un crecimiento mediocre y con enormes carencias y rezagos sociales. Se requiere un Estado eficiente y democrático para elaborar una agenda de desarrollo centrada en derechos para todos. Una agenda para el desarrollo por la que luchen los grupos y las clases sociales del país.

La revolución keynesiana

Federico Novelo U.*

Mucha gente está intentando solucionar el problema del paro con una teoría que se basa en el supuesto de que no hay paro.

JOHN M. KEYNES, *Los medios para la prosperidad*

Presentación

La inevitabilidad de las crisis capitalistas, más frecuentes y —por lo que ahora se muestra— más profundas desde los años setenta del siglo pasado, durante los que inició el dismantelamiento de las regulaciones provenientes del New Deal y, más tarde, de los resultados de la conferencia de Bretton Woods, en contra de los propósitos de la sabiduría económica convencional pasan de la evocación a la convocatoria del pensamiento keynesiano, en homenaje y reconocimiento involuntario de lo afirmado por Keynes en el último párrafo de la *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*:

...las ideas de los economistas y los filósofos políticos, tanto cuando son correctas como cuando están equivocadas, son más poderosas de lo que comúnmente se cree. En realidad el mundo está gobernado por poco más que esto. Los hombres prácticos, que se creen exentos por completo de cualquier influencia intelectual, son generalmente esclavos de algún economista difunto. Los maniáticos de la autoridad, que oyen voces en el aire, destilan su frenesí inspirados en algún mal escritor académico de algunos años atrás. Estoy seguro que el poder de los intereses creados se exagera mucho comparado con la intrusión gradual de las ideas. No, por cierto, en forma inmediata, sino después de un intervalo; porque en el campo de la filosofía económica y política no hay muchos que estén influidos por las nuevas teorías cuando pasan de los veinticinco o treinta años de edad, de manera que las ideas que los funcionarios públicos y políticos, y aun los agitadores, aplican a los acontecimientos actuales, no serán probablemente las más novedosas. Pero tarde o temprano, son las ideas y no los intereses creados las que presentan peligros, tanto para mal como para bien.¹

Hablar de Keynes y de su obra, así, se convierte en una afición intensificada al calor de las crisis, aunque del primero se sepa poco y, de la segunda menos, sin importar que se haya transitado por las aulas de alguna escuela de economía

* Profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana.

¹ John M. Keynes, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, Fondo de Cultura Económica, 1958, p. 367.

(lamentablemente, cada vez más convertidas en repugnantes *escuelas de negocios*). Entre otras, es ésta la pequeña razón por la que se ofrece este trabajo; la grande, por supuesto, está relacionada con la recurrencia y creciente magnitud de las crisis a las que el capitalismo está condenado y, al ignorar o satanizar a Keynes, paradójicamente autocondenado.

La emergencia de Keynes, al menos en su propuesta contracíclica, encuentra su puerta de acceso en el ambiente de la Gran Depresión, y corresponde a uno de los más intensos momentos de la *reflexividad*, de la relación entre pensamiento y realidad, con la que se planteó —cuatro años antes de la aparición de la *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*— una nueva dimensión de la gestión económica gubernamental:

la intervención directa del Estado para promover y subvencionar nuevas inversiones. Antiguamente no se consideraba adecuado que el Estado se endeudara para llevar a cabo otros gastos que no fueran los propios de la guerra, por lo que con frecuencia había que esperar a una guerra para poner fin a una depresión importante. Espero que en el futuro no mantengamos esa actitud financiera purista y que estemos dispuestos a gastar en empresas pacíficas lo que las máximas financieras del pasado sólo nos permitían gastar en la devastación de la guerra. ¡En cualquier caso, afirmo con seguridad absoluta que lo único que podemos hacer es descubrir alguna excusa que aun las cabezas huecas consideren legítima para incrementar ampliamente el gasto!”²

La dinámica de la crisis, a partir de las indiscutibles demostraciones de progreso económico, cuando los beneficios superan sensiblemente a los costos, se hace visible con la aparición de aquello que, en la opinión del propio Keynes significaba (y significa) *lo peor: la deflación*, que es el momento en el que los costos superan a los beneficios, con lo que desaparecen los verdaderos incentivos para invertir, y que, de manera suplementaria, se acompaña de los problemas derivados de la asimetría y de la inoportunidad. Hay asimetría en el hecho que hace de la caída de los precios de alimentos y materias primas básicas (agropecuarias y mineras) un fenómeno mucho más apresurado, y de más lenta recuperación, que lo que puede observarse en la industria; hay, también, asimetría entre las variaciones de los precios y la recuperación de las industrias productoras de bienes de consumo y de bienes de capital, a favor —si así se puede decir— de las últimas. La comprensión de lo que Keynes llamó *su método*, permite comprender, también, la inutilidad de enfrentar la deflación y la depresión resultante, con las llamadas soluciones de mercado de la sabiduría económica convencional. Ni la reducción de la oferta, en el propósito de elevar los precios, ni la reducción salarial, en el de reducir los costos, podrán producir efectos plausibles en un ambiente general de reducción del consumo o, lo que tiene el mismo resultado práctico, de mantenimiento del consumo con arreglo a un tipo de crédito impagable. La *insolvencia*

² John Maynard Keynes, “The World’s Economic Outlook”, *Atlantic* 1, mayo de 1932, pp. 521-526.

—ya como imposibilidad de gasto presente, ya como imposibilidad de pago futuro del crédito con el que se financia el consumo presente— aparece como el más alarmante síntoma de la depresión y de su prolongación.

Para Keynes, que construye *su método* como un sistema económico de tres variables independientes (la propensión marginal a consumir, la eficacia marginal del capital y la tasa de interés) que determinan a dos dependientes (el nivel de ingreso y el volumen de ocupación), la verdadera determinación del ciclo económico, *la que marca el ritmo*, proviene de la inversión, misma que no se ve incentivada (lo que hoy es totalmente evidente) por el bajo precio del dinero (bajas tasas de interés),³ cuya abundancia —manipulada o no— zozobra en la *trampa de liquidez*, sino por el incremento de la *demanda efectiva* o *demanda agregada* (demanda de bienes de consumo, de bienes intermedios y de bienes de inversión), que en ambientes deprimidos, de rentismo financiero y de déficit fiscal cero, deja de cumplir su encomienda, como la más general *falla de mercado*.

El tema merece cierta desagregación: la *propensión marginal a consumir* es la parte de la variación en el ingreso que se destina al consumo; sus características son: que es positiva (el consumo se mueve en la misma dirección que el ingreso), que es menor que la unidad (no todo el ingreso incrementado toma la forma de consumo) y que tiende a cero (hay un momento en que ninguna porción del ingreso incrementado se destina al consumo). Mientras que lo que Keynes definió como *economía clásica* supone que la inversión deriva de la abstinencia en el consumo, él afirma que entre mayor sea la parte del ingreso que se gasta de esta forma, mayor será el efecto (multiplicador) que la inversión tendrá sobre el ingreso y, en último término, sobre la ocupación. La mecánica es la siguiente:

El multiplicador (k) es igual al ingreso (Y) dividido por el propio ingreso menos la parte de él destinada al consumo (c): $k = Y / Y - c$; lo que es igual al ingreso dividido por la parte de él destinada al ahorro (s): $k = Y / s$; como c y s son fracciones de Y , el multiplicador es igual al recíproco de s , lo que permite afirmar que k será mayor entre mayor sea c . Si se asume que el nuevo nivel de ingreso (Y') es igual a la inversión (I) multiplicada por el multiplicador (k), $Y' = I \times k$, resulta que un mayor nivel de consumo habrá de generar un mayor nivel de ingreso. Si este último se divide por la unidad de salario, se tiene una adecuada aproximación al nuevo nivel de ocupación (N).

La *eficacia marginal del capital* (r) es la rentabilidad de las inversiones, expresada como una *tasa de descuento* (la que viaja del futuro hacia el presente) y que iguala el precio de la oferta industrial (P_o) con los beneficios esperados (B_e) de la actividad productiva durante toda la vida útil de los bienes de inversión (son esperados, y no corrientes, en función de la incertidumbre que deriva de la competencia y corresponden a la producción que el productor *espera* realizar en el

³ “Por medio de la acción internacional (con la que el crédito bancario es barato y abundante) no podemos hacer beber a los caballos. Ése es su problema. Pero podemos proporcionarles agua. Reanimar el mundo seco a través de la liberación de un millón de arroyuelos de capacidad de gasto es la tarea primaria de la Conferencia Mundial” (de 1932), John M. Keynes, “Los medios para la prosperidad”, en *Ensayos de persuasión*, Madrid, Síntesis, 2009, p. 357.

mercado). La expectativa se vuelve pesimista con el tiempo, en virtud de la incómoda e inevitable presencia del *espíritu animal* de los empresarios, que acuden a las ramas más rentables. La formalización de la rentabilidad, igual a la muy posterior *tasa interna de retorno* (TIR), fundamental en la evaluación de proyectos de inversión, y que no se encuentra en la *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, es: $P_o = B_e / (1 + r)^n$, donde n corresponde a los años de vida útil del bien de inversión o al número de plazos de capitalización sobre el mismo bien.

Por último, la *tasa de interés* (i) es, simultáneamente, el precio del dinero y el *premio por renunciar a la liquidez*, y corresponde a la relación entre los tres motivos de preferencia por la liquidez (transacción, precaución y especulación) y la oferta monetaria (M): $i = \text{motivos de preferencia por la liquidez} / M$. Keynes jamás emplea el término *demanda de dinero* para referirse a los *motivos* precitados, aunque es del todo válida esa identidad. Lo que sí hace es establecer dos funciones de preferencia por la liquidez, donde los dos primeros motivos representan una función relativa al ingreso que, ahora sí, *demandan* una parte de la oferta monetaria (M_1), mientras el tercer motivo, relativo a la propia tasa de interés futura, *demanda* otra parte de la misma M , (M_2):

$$L_1(Y) = M_1,$$

$$L_2(i) = M_2.$$

Las proporciones de M_1 y M_2 entran en conflicto, por cuanto ambas son partes de M :

$$L_1(Y) + L_2(i) = M_1 + M_2 = M.$$

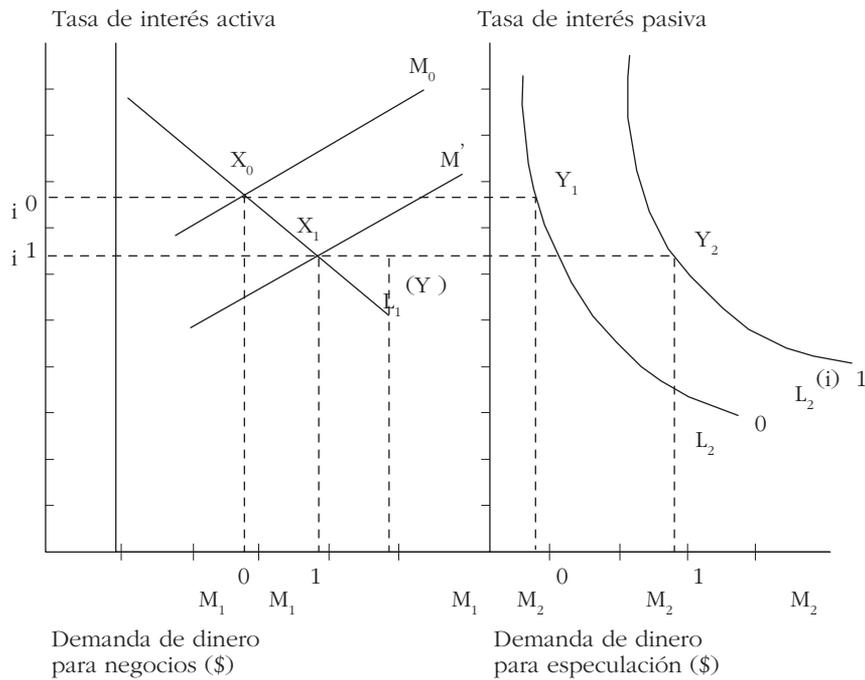
Si, con Keynes, suponemos que M_1 sirve a las tareas de consumo e inversión y M_2 a las de especulación, el éxito de la primera describe un círculo virtuoso de operación del sistema económico, por cuanto con ella crecen el ingreso y el empleo; mientras que el éxito de M_2 , siempre como proporción de M , describe la conversión del sistema en una *economía de casino*. La conclusión relativa a aquello que corresponde a la *política monetaria* salta como rana, si se asume el peso extraordinario de la especulación para esterilizar los esfuerzos gubernamentales para reducir, con arreglo al incremento de la oferta monetaria, a la tasa de interés y hacerlo de manera perdurable:

En una situación de equilibrio, con una tasa de interés alta, $M_0 = (M_{1o} + M_{2o}) \rightarrow i_0$, la autoridad monetaria realiza un esfuerzo por disminuir la tasa de interés, mediante el incremento de la oferta monetaria, $M' > (M_1 + M_2) \rightarrow i_1$, con lo que crecerá la demanda de dinero para consumo e inversión, M_{11} y la correspondiente a la especulación, M_{21} ; el resultado de estos incrementos, especialmente el correspondiente a propósitos especulativos, es una nueva presión al alza de la tasa de interés. Esta esterilización de la manipulación monetaria para reducir los costos financieros, es la *trampa de liquidez*.⁴

Este análisis del sistema económico, despojado de las limitaciones autoimpuestas en la economía estándar (escasez, equilibrio con pleno empleo, neutrali-

⁴ Federico Novelo, *Invitación a Keynes*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014, pp. 118-119.

Gráfica 1. Trampa de la liquidez



dad del dinero y supuestos irreales), significó un soplo de aire fresco para los estudios económicos.

De aquí, seguramente, deriva el entusiasmo del estudiante de Cambridge, Bensusan-Butt, tras la lectura de la *Teoría general*:

Gozosa revelación en tiempos oscuros. Pensábamos que Keynes había descubierto el fallo en el sistema capitalista y había inventado un remedio... El misterio de la injusticia contemporánea quedaba revelado por una obra maestra de esfuerzo intelectual sostenido... Por eso la *Teoría general* era para nosotros menos una obra de teoría económica que un manifiesto por la Razón y la Alegría... Daba una base racional y un atractivo moral a la fe en la posible salud y cordura de la humanidad contemporánea tal como los jóvenes de mi generación no habíamos encontrado en ningún otro sitio.⁵

Los efectos de la Gran Depresión, particularmente referidos a las condiciones de la clase trabajadora, se describen crudamente por Eric Blair (desde 1933, en la firma de su libro *Sin blanca en París y Londres*, George Orwell):⁶ “jóvenes mineros y recolectores de algodón que contemplan su destino con la muda estupefacción

⁵ Citado en Robert Skidelsky, *Keynes. The Economist as Savior (1920-1937)*, Middlesex, Penguin Books, 1992, p. 573.

⁶ “Orwell es un río del condado de Suffolk, no muy alejado de Southwold”, donde Blair vivió en su adolescencia. Cfr. Simon Schama, *Auge y caída del imperio británico*, Barcelona, Crítica, 2004, p. 433.

del animal caído en una trampa. Simplemente no pueden entender lo que les está sucediendo. Los habían educado para trabajar y ahora parece como si nunca fueran a tener la posibilidad de hacerlo de nuevo”.⁷

Esta infausta situación derivó de la censurable apología del *liquidacionismo*, con el que se justificaba una suerte de castigo metafísico, aunque totalmente terrenal, a la ineficiencia económica. Andrew Mellon, secretario del Tesoro del presidente Calvin Coolidge (1925-1929), lo exaltaba de la manera siguiente: “liquidar la fuerza de trabajo, liquidar los *stocks*, liquidar a los agricultores y liquidar hasta los bienes raíces. Purgará la podredumbre acumulada en el sistema. El alto costo de la vida y el despilfarro desaparecerán. La gente trabajará más y vivirá una vida más moral. Los valores se ajustarán y la gente emprendedora enmendará los estragos causados por gente menos competente”.⁸ Mellon fue el más notorio *liquidacionista*, pero, por supuesto, no fue el único: “Dos de las principales figuras de la época, Joseph Schumpeter, en ese momento profesor en Harvard, y Lionel Robbins, de la London School of Economics, salieron a la palestra para exhortar concretamente a que no se hiciera nada. En efecto, la depresión debía seguir libremente su curso, única forma en que llegaría a curarse, de modo espontáneo. La causa de la crisis era la acumulación de venenos en el sistema; a su vez, las penalidades resultantes eliminarían la ponzoña y devolverían la salud a la economía. Según lo declaró explícitamente Joseph Schumpeter, el restablecimiento del sistema siempre tenía lugar espontáneamente. Y añadió: ‘Y eso no es todo: nuestro análisis nos conduce a creer que la recuperación sólo puede ser efectiva si se produce por sí misma’”.⁹

Por su parte, Keynes contemplaba a los liquidacionistas como víctimas de un severo problema mental:

Les parece que sería un triunfo de la injusticia si tanta prosperidad no se viera subsiguientemente equilibrada por una bancarrota universal. Según dicen, necesitamos lo que educadamente llaman una “liquidación prolongada” que nos ponga en el buen camino. La liquidación, nos dicen, no se ha completado todavía; pero con el tiempo lo hará. Y cuando haya pasado suficiente tiempo para que se complete la liquidación, todo volverá a ir bien. Las voces que nos dicen que la vía de escape se halla en la economía estricta y en abstenerse, siempre que sea posible, de utilizar la producción potencial del mundo, son voces de insensatos y locos de atar.¹⁰

Es éste, el espacio adecuado para exponer la interpretación keynesiana de *La Gran Depresión*, con una atendida advertencia del autor, acerca del carácter

⁷ George Orwell, *The Road to Wigan Pier*, Nueva York, Harcourt, Brace, 1958, pp. 85-86. Este libro es el informe de Orwell al *Left Book Club*, que le encargó investigar la situación creada por la depresión, en enero de 1936.

⁸ Citado en Bradford DeLong, “Liquidation” *Cycles and the Great Depression*, citado, a su vez, en Jeffrey Frieden, *Capitalismo Global*, Barcelona, Crítica, 2007, p. 241.

⁹ Joseph A. Schumpeter, “Depressions”, en *The Economics of the Recovery Program*, Nueva York, McGraw-Hill, 1934, p. 20, citado en John K. Galbraith, *Historia de la economía*, Barcelona, Ariel, 1989, p. 213.

¹⁰ John Maynard Keynes, *The World's Economic Outlook*, *op. cit.*, p. 525.

esquemático de su presentación: “Diré demasiado para el profano y demasiado poco para el experto. Porque —aunque nadie lo creerá— la economía es un tema técnico y difícil. Incluso se está convirtiendo en una ciencia. Sin embargo, haré todo lo que pueda”. Veamos cuánto pudo hacer:

Tomemos, ante todo, los bienes de consumo que van al mercado para la venta. ¿De qué dependen los beneficios (o pérdidas) de los productores de tales bienes? Los costes totales de producción, que son la misma cosa que los ingresos totales de la comunidad contemplados desde otro punto de vista, se dividen en una cierta proporción entre coste de bienes de consumo y coste de bienes de capital. Las rentas del público, que son de nuevo la misma cosa que los ingresos totales de la comunidad, se dividen también en cierta proporción entre gasto en la compra de bienes de consumo y ahorros. Ahora bien, si la primera proporción es mayor que la segunda, los productores de bienes de consumo *ganarán dinero*; porque sus ingresos, que son iguales al gasto del público en bienes de consumo, serán menores (como lo muestra una breve reflexión) que lo que les ha costado producir esos bienes. Si, por el contrario, la segunda proporción es mayor que la primera, entonces los productores de bienes de consumo obtendrán *pérdidas excepcionales*. De lo cual se deduce que los beneficios de los productores de bienes de consumo sólo pueden restablecerse o porque el público gaste una parte mayor de sus recursos en tales bienes (lo que significa ahorrar menos), o porque una mayor proporción de la producción tome la forma de bienes de capital (dado que esto significa una producción menor proporcionada a los bienes de consumo). Pero los bienes de capital no se producirán en una escala mayor a menos que los productores de tales bienes estén obteniendo un beneficio. Así llegamos a nuestra segunda cuestión: ¿de qué dependen los beneficios de los productores de bienes de capital? Dependen de si el público prefiere mantener sus ahorros líquidos en forma de dinero o su equivalente, o emplearlos para comprar bienes de capital o su equivalente. Si el público se muestra reacio a comprar los últimos, entonces los productores de bienes de capital sufrirán una pérdida; en consecuencia, se producirán menos bienes de capital, con el resultado de que, por las razones que antes se han dado, los productores de bienes de consumo también sufrirán una pérdida. En otras palabras, *todas* las clases de productores tenderán a sufrir una pérdida; y sobrevendrá el desempleo general. Ésta es una descripción excesivamente simplificada de un fenómeno complejo. Pero creo que contiene la verdad esencial. Pueden sobreponerse muchas variaciones, fugas y orquestaciones, pero la melodía es esta.¹¹

La pésima distribución del ingreso, que caracterizó al sistema económico de Estados Unidos, durante los no tan felices *veinte*, fortaleció una demanda preferen-

¹¹ John M. Keynes, *La Gran Depresión de 1930* [diciembre de 1930], en *Ensayos de persuasión*, Barcelona, Crítica, Grijalvo, 1988, pp. 135-139. Respecto a las ganancias o pérdidas de los productores de bienes de consumo, desde la versión en inglés (que se reproduce en la traducción), se confunde el efecto de mayores o menores gastos en consumo (p. 138, tercer párrafo). Aquí, se presenta una versión corregida por el autor (FNU).

te de bienes de capital, sobre los de consumo y, así, favoreció un ambiente depresivo.¹² Antes de Keynes, y desde otra posición heterodoxa, ya se había enfrentado esta cuestión, por lo que aquí se incluye una digresión, que no lo es tanto:

Con notable antelación, y de manera aún más esquemática, Carlos Marx —quien fallece el mismo año en que nació J.M. Keynes (1883)— analiza los componentes, las tres figuras, de lo que denominó *el proceso cíclico del capital*; esta relevante aportación que, como se desprende de sus resultados, es una clara negación de la llamada Ley de Say, comienza con la forma dineraria del capital (D), asumiendo que el dinero es capital si, y sólo si, se metamorfosea en dos formas específicas de mercancía (M) que son los medios productivos en un sentido amplio (instalaciones, maquinaria, materias primas) y la fuerza de trabajo; hasta aquí, los ciclos del capital se verifican en la esfera de la circulación, constituyendo un simple intercambio de las mercancías D–M. A partir de este momento, se interrumpe la circulación y se inicia una nueva metamorfosis, en la que el capital toma una forma productiva (P), de manera que: D–M...P; éste es el proceso productivo en el que las mercancías, medios productivos y la fuerza de trabajo que se le asocia, conforman una función producción comandada por el capitalista y en la que una parte del trabajo es impaga y apropiada por el mismo capitalista. De la forma productiva (P), resulta una nueva mercancía, distinta a aquellas que la hicieron posible y que contiene una magnitud de valor mayor que M y conforma el inventario de la producción (M') que habrá de volver a la circulación para intercambiarse por otra magnitud dineraria (D'), también, por lógica, mayor que D: D–M... P–M'–D';¹³ el hecho de que M' > M y, consecuentemente, que D' > D, demuestra lo desatinado de la conocida, e inútil, Ley de Say y permite ver que, donde la economía clásica vio una puerta hacia el pleno empleo, Marx descubriera la mecánica de las llamadas *crisis de realización del valor*. Estos ciclos demuestran también, que —en la lógica marxista— el capitalismo es un sistema que produce mercancías por medio de mercancías, casi como tituló su obra el afamado investigador ricardiano, Piero Sraffa.¹⁴

En la vinculación entre las categorías marxistas, especialmente las correspondientes al *esquema de reproducción ampliada* y los agregados keynesianos, y gracias a las aportaciones de Shigeto Tsuru, tenemos una relación extraordinariamente estrecha, por lo que hace a ambas interpretaciones del sistema económico y de sus vulnerabilidades: Tsuru agrega los dos sectores de la elaboración de Marx (producción de bienes de capital y producción de bienes de consumo), en un solo capital constante (C), y otro variable (V), al tiempo que suma y desagrega la plusvalía, en función de su destino: para consumo de los capitalistas (Pc), para capital constante adelantado (Pac) y para capital variable adelantado (Pav). De la suma de todos los componentes proviene el producto (W):

$$\bullet C + V + Pc + Pac + Pav = W$$

¹² John K. Galbraith, *El crac del 29*, Barcelona, Ariel, 1983, p. 242.

¹³ Karl Marx [Friedrich Engels], “Las metamorfosis del capital y el ciclo de las mismas”, en *El capital*, tomo II, vol. 4, México, Siglo XXI, 1976, pp. 29-142.

¹⁴ Piero Sraffa, *Producción de mercancías por medio de mercancías. Preludio a una crítica de la Teoría económica*, Barcelona, Oikos-tau, 1966.

Veamos la relación con los agregados keynesianos:

- Consumo = $W - (C + Pac) = V + Pc + Pav$
- Inversión = $Pac + Pav$
- Costo de uso = $C - Pav$
- $Aborro = (C + Pac) - (C - Pav) = Pac + Pav$; es decir, igual a la inversión;
- $Ingreso Nacional = W - (C - Pav) = V + Pc + Pac + Pav + Pav$

El capital variable adelantado aparece en dos ocasiones, al formalizar al ingreso nacional: primero, como inversión y, segundo, como consumo proletario.¹⁵ Esta, digamos, estrecha cercanía entre ambos análisis, permite abrigar grandes sospechas respecto a la indisposición de Keynes por mostrar una brizna de simpatía por los padres fundadores del marxismo, tal como se lo comunicó a su amigo George Bernard Shaw, en carta fechada el 1 de enero de 1935:

De los dos, prefiero a Engels. Puedo darme cuenta que inventaron cierto método y una manera abominable de escribir, caracteres ambos que sus sucesores han conservado con fidelidad. Pero si me dice usted que descubrieron una clave para el rompecabezas económico, sigo sin comprender, pues no puedo descubrir en ellos nada que no sea un afán anacrónico de controversia... Creo que estoy escribiendo un libro de teoría económica que revolucionará en gran parte —no en seguida, supongo yo, pero sí durante los próximos diez años— el modo de pensar del mundo sobre los problemas económicos.¹⁶

En numerosos aspectos de su vida y de su obra, Keynes se mostró notablemente ambiguo, y así aconteció con las interpretaciones que de él hicieron no pocos de sus seguidores, ya para divulgar un keynesianismo altamente comedido y conformista con los postulados de la economía clásica (*keynesianismo bastardo*, le llamaría Joan Robinson), ya para alumbrar una prole, más bien escasa, de keynesianos de izquierda. Entre estos últimos, la misma señora Robinson se define como “la primera gota que cayó en la tinaja con la etiqueta ‘keynesianos de izquierda’”. Además, en la actualidad constituyó una proporción importante del contenido de la tinaja, ya que buena parte del resto se ha ido evaporando.¹⁷ Desde esta trinchera, la autora de referencia muestra —en incontables casos— mucho más que una brizna de simpatía y esfuerzos de acercamiento teórico, por y con las propuestas de Marx.

La ambigüedad no es un pecado capital (puede ser incluso virtuosa)¹⁸ y aquí comenzamos, y continuaremos, con la vertiente keynesiana. Para ello, además de

¹⁵ Shigeto Tsuru, “Sobre los esquemas de la reproducción”, en Paul M. Sweezy, *Teoría del desarrollo capitalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1945, pp. 397-406.

¹⁶ Citada en Roy Harrod, *La vida de John Maynard Keynes*, México, Fondo de Cultura Económica, 1951, p. 463.

¹⁷ Joan Robinson, “Carta abierta de una keynesiana a un marxista ortodoxo”, en *Relevancia de la teoría económica*, Barcelona, Ediciones Martínez Roca, 1976, p. 348. En este número de *Configuraciones*, pp. 175-177.

¹⁸ Federico Novelo U., “La ambigüedad en la obra de John Maynard Keynes, ¿falla o recurso plausible?”, en Fernando Noriega y Washington Aguirre (coords.), *Temas selectos de investigación económica latinoamericana*, Guayaquil, Universidad de Guayaquil, Ecuador, 2008, pp. 25-38.

la convicción intelectual, hay una razón política: la reacción conservadora piensa poco en la propuesta marxista, por conformar una utopía en el sentido de la inviabilidad, y tiende a espantarse poco —si algo— con ella;¹⁹ Keynes produce un temor mucho mayor, al menos por dos razones que tienen que ver con que su propuesta postula *otro tipo de capitalismo*, del todo distinto al de los *mercados competitivos* (el de la *economía mixta*), en primer lugar y, en segundo, porque esa propuesta es viable, justa y necesariamente en los propios términos de la democracia, misma que, para Marx y seguidores, resultaba del todo prescindible. Ese otro tipo de capitalismo, igualitario, democrático y regulado, reivindica la percepción del mercado como institución de la sociedad, a muy considerable distancia del pensamiento económico convencional que, cada vez de manera más visible, convierte a la sociedad en rehén del mercado.

En la contabilidad de los efectos perversos de la crisis en curso (caída del producto y del empleo, contracción del comercio internacional y del crédito, reducción de la demanda efectiva, etc.), subyace un fracaso mayor, de corte intelectual del pensamiento económico convencional, tanto por la carencia de eficacia explicativa de la crisis misma, cuanto por la falta de disponibilidad de perspectivas para su superación. El problema comienza con Adam Smith y se profundiza desde la, ya citada, definición ofrecida por Lionel Robbins —en 1932— para la economía: “La ciencia que estudia el comportamiento humano como una relación entre fines y medios escasos que tienen usos alternativos”.

La *escasez*, como punto de partida, obliga a construir una lógica que no se compadece de la aparición de problemas de demanda; si ésta supera a los recursos que, por ello, son escasos, la solución estándar es la “producción” (“*La oferta crea su propia demanda*”, propondría J.B. Say y asentiría Ricardo); por lo que una crisis de *abundancia* (que es de demanda) escapa a la comprensión de la economía convencional. Malthus y Marx antecedieron a Keynes en la reflexión teórica que pondría en tensión este supuesto; y lo hicieron, como Keynes, con arreglo a la notable intuición de la *demanda efectiva*.

Para Keynes, el éxito de la teoría ricardiana eclipsó lamentablemente el tema de la demanda efectiva: “Ricardo conquistó a Inglaterra como la santa Inquisición a España, desapareció completamente y dejó de estudiarse. El gran enigma de la demanda efectiva, con el que Malthus había luchado, se desvaneció de la literatura económica. Ni una sola vez puede verse mencionado en cualquiera de los trabajos de Marshall, Edgeworth y el profesor Pigou, de cuyas manos ha recibido su mayor madurez la teoría clásica. Sólo pudo vivir furtivamente disfrazada, en las regiones del bajo mundo de Carlos Marx, Silvio Gesell y el mayor Douglas”.²⁰

En la forma que Keynes recupera la demanda efectiva, que es aquella que agrega la de bienes de consumo con los de inversión, y la que *efectivamente* se encuentra con la curva de oferta, definiendo monto de producción, nivel de precios y volumen de ocupación, existe una diferenciación de enorme importancia,

¹⁹ Aunque recientemente, y por ignorancia supina, sí se ha espantado, y mucho, con el título del libro: *El capital en el siglo XXI* y más con la nacionalidad de su autor (francés), T. Piketty.

²⁰ John Maynard Keynes, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, op. cit., p. 43.

relativa a la estabilidad: mientras el gasto en consumo, siempre como proporción del ingreso tiende a ser visiblemente estable, aquel destinado a los bienes de inversión, por la omnipresente incertidumbre, tiende a mostrar mucho mayor inestabilidad. Con una clara superioridad teórica y práctica, Keynes coloca la demanda efectiva en el sitio que la economía clásica colocó a la Ley de Say.

En relación causal con la idea de escasez, la teoría convencional —también desde los tiempos de David Ricardo—, le otorga al dinero un carácter neutral sobre el funcionamiento del sistema económico, con arreglo en la teoría cuantitativa de la moneda:

Una premisa de la teoría es que la velocidad de circulación del dinero sea un parámetro bastante estable. En consecuencia, cualquier aumento de la cantidad de dinero debería traducirse en un aumento en la misma proporción del nivel general de los precios, si a corto plazo también la cantidad de bienes disponibles se mantiene constante. Dicho de otro modo, dada la disponibilidad de los bienes, el nivel de sus precios vendría a depender exclusivamente de la cantidad de dinero en circulación. Si se eleva el nivel general de precios (inflación), la causa sería imputable al aumento de la circulación monetaria; al contrario, la deflación sobrevendría como consecuencia de una contracción del circulante, y no por otra cosa. El abanderado de la escuela neocuantitativa o escuela de Chicago, M. Friedman, ha podido escribir: “Quizá ninguna otra relación empírica en economía se ha visto reaparecer tan uniformemente, en una variedad tan amplia de circunstancias, como la relación entre los cambios sustanciales del *stock* de dinero a corto plazo y las variaciones de los precios; unos y otros están infaliblemente ligados y van en la misma dirección: yo diría que esa uniformidad es del mismo orden que las que forman la base de las ciencias físicas”. El mecanismo a través del cual la circulación monetaria influye en los precios es el de la demanda. Si, como se supone, los individuos desean mantener cierta proporción constante, o casi, entre sus *stocks* líquidos y la disponibilidad de otros bienes, cualquier agregado al dinero en su posesión se transformará en demanda de otros bienes en esa proporción. Pero esa demanda difícilmente podrá ser satisfecha si la capacidad de producción de la economía está agotada, o si de cualquier modo la oferta correspondiente tarda en manifestarse, por las rigideces de la producción (por lo menos a corto plazo). La consecuencia será pues una inflación de demanda, que reducirá el poder adquisitivo de los *stocks* de dinero en poder de los individuos. El anterior exceso de liquidez no será considerado tal, porque el aumento de los precios habrá restablecido la proporción habitual entre el valor nominal de los otros bienes (o también entre dos valores reales: lo importante es que se confronten valores homogéneos, o todos nominales o todos reales).

Según la teoría cuantitativa, el fenómeno inflacionario derivado del aumento de la circulación monetaria debería tener escasas repercusiones sobre los precios relativos: eso significa que todos los precios absolutos deberían aumentar aproximadamente en la misma proporción, de manera que sus relaciones no se modificarían en forma significativa.²¹

²¹ Sergio Ricossa, *Diccionario de economía*, México, Siglo XXI, 1990, pp. 217-218.

Para Keynes, además de medio de pago, el dinero es un *depósito de valor* que liga el presente con el futuro, y que también se somete a la incertidumbre, ahora referida a los cambios futuros y desconocidos de las tasas de interés que variarán temporalmente en relación inversa a las variaciones de la oferta monetaria, hasta que la *trampa de liquidez* haga acto de presencia. Además, aunque la economía estándar imagina los efectos inflacionarios de los aumentos de dicha oferta *en situación de pleno empleo* (supuesto irreal), Keynes advierte que, mucho *antes del pleno empleo*, el nivel de precios experimentará presiones al alza y que, en algunos casos lo hará por razones estructurales (inelasticidad de la oferta) y no por razones monetarias.

Tanto en la *Teoría general* cuanto en reflexiones complementarias, Keynes advierte que la teoría cuantitativa, al afirmar que un incremento en la oferta monetaria, posterior al pleno empleo, sólo afectará proporcionalmente el nivel general de precios manteniendo la relación entre precios relativos, ignora la existencia de una demanda de dinero para fines especulativos, que corresponde a la función de preferencia por la liquidez relativa a la propia tasa de interés, $L2(i) = M2$: “Era usura, escribió a un corresponsal, extraer del prestatario alguna cantidad adicional al verdadero sacrificio del prestamista que la debilidad de la posición negociadora del prestatario o su extrema necesidad... hace plausible... Encuentro interesante exponerlo de esta manera porque realmente viene a ser lo mismo que mi teoría de la liquidez”.²²

Como una cuestión de justicia, y de promoción de las inversiones, Keynes propone —de manera complementaria a los efectos bajistas que la abundancia de capital tendría sobre el tipo de interés— una política específica para mantenerlo bajo: “Hoy el interés no recompensa ningún sacrificio genuino, como tampoco lo hace la renta de la tierra. El propietario del capital puede obtener interés porque aquél escasea, lo mismo que el dueño de la tierra puede percibir rentas debido a que su provisión es limitada; pero mientras tal vez haya razones intrínsecas para la escasez de la tierra, no las hay para la de capital”.²³

Con apoyo en las fluctuaciones en el nivel potencial de producción, que se explica en la recurrente variación en la productividad, y derivada de la hipótesis de las expectativas racionales, se construyó la llamada *teoría del ciclo económico real* que pretende explicar las fases depresiva y expansiva del sistema económico como reacciones eficientes a las modificaciones del entorno económico real. Estos cambios incluyen precios, regulaciones, condiciones meteorológicas y otros muy diversos factores:

Supongamos, por ejemplo, que se ralentiza la velocidad del cambio tecnológico. Como resultado, caerá la productividad marginal de la población y, al hacerlo, caerá el salario real. La gente reaccionará a este cambio de una forma racional, eligiendo trabajar por un salario menor, en el mismo puesto de trabajo o en otro, o pasar más

²² Citado en Robert Skidelsky, *El regreso de Keynes*, Barcelona, Crítica, 2009, p. 175.

²³ *Ibid.*, *loc. cit.*

tiempo en familia. De ahí que una conmoción real provoque ciclos mediante reacciones eficientes de los agentes económicos a sus circunstancias económicas modificadas. Este modelo se sostiene durante periodos largos. Cuando aparece un conjunto de nuevas invenciones que hace subir los salarios reales, la gente trabaja más y se produce un incremento de la producción. Allá donde haya una ralentización tecnológica que provoque una bajada del salario real, la gente trabajará menos, y provocará una caída en la producción. Éste es el patrón que observamos durante los auges y las recesiones. Igual que la hipótesis de las expectativas racionales, la teoría del ciclo económico real supone que, en ausencia de regulaciones, los mercados son eficientes, lo que sugiere, obviamente, que éstos deben dejarse tan desregulados como sea posible.²⁴

Esta “teoría” resulta radicalmente equivocada. Lo es a los efectos de aquello que determina las fluctuaciones de la actividad económica y a los efectos, también, de las reacciones de los agentes. Son los *rendimientos esperados* del uso de un bien de inversión, y sus frecuentes fluctuaciones, lo que determina el nivel de inversión y todas sus virtuosas consecuencias y es la *ilusión monetaria*, y no una decisión perfectamente racional, la que impide a los trabajadores disponerse a aceptar menores salarios nominales. El primer aspecto es abordado por Minsky: “En tanto que la productividad de un bien de capital en la teoría convencional está determinada tecnológicamente, el rendimiento de escasez corriente de ese bien depende de las diversas suertes de industrias, de locaciones y de condiciones económicas. De hecho, la “escasez” de capital varía a lo largo de un ciclo económico. Las depresiones se caracterizan por la ociosidad de hombres y máquinas, los auges por la escasez tanto de mano de obra como de bienes de capital”.²⁵

Otra teoría, también derivada de la economía convencional y específicamente dedicada a la medición del riesgo, es la llamada teoría del mercado financiero eficiente, que asume desconocer lo que ocurrirá con certeza, aunque pretende conocer, y medir, el riesgo de que ocurra; esta exitosa valoración de los riesgos se hace representar en los precios de los instrumentos financieros, acciones, títulos y deudas, siempre a partir de la información disponible. Esta dependencia de la información presente permitió establecer falsas analogías, como la de aplicar modelos de seguro a productos que no son asegurables; la analogía entre modelos actuariales de vida, propiedad y accidentes y el seguro de derivados complejos es falsa. El resultado es que “El uso de la palabra ‘riesgo’ para cubrir acontecimientos fortuitos que no pueden asegurarse transmite una precisión falsa, que conforta a los mercados, pero que no tiene ninguna base en la ciencia”.²⁶

Esta teoría, en un primer lugar y a considerable distancia del resto, fue la primera baja a contabilizar con la actual crisis, entre otras cosas, por haber convertido en un artículo de fe que la diversificación de los productos financieros reduce el riesgo: “*Los modelos de gestión del riesgo ignoraron la posibilidad de una correla-*

²⁴ Robert Skidelsky, *El regreso de Keynes, op. cit.*, p. 57.

²⁵ Hyman Minsky, *Las razones de Keynes*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 107.

²⁶ Robert Skidelsky, *El regreso de Keynes, op. cit.*, p. 62.

ción casi completa o un impulso en el movimiento de los riesgos, típico de un auge o de una crisis. Lo que sucedió a lo largo de 2008 fue que, de repente, el 10% de los riesgos se convirtió en el 90% o más, y todo ello al mismo tiempo”.²⁷

La previsión de un notable keynesiano, arroja luminosa luz sobre la suerte de los productos financieros diversificados: “Muy pocos en ese momento, como el profesor Maurice Allais en París y, en Nueva York, Hyman Minsky —un profesor estafalario y marginal admirado por marxistas y por gestores de hedge funds—, fueron los que anunciaron que se avecinaba una grave crisis financiera. Minsky preveía un desarrollo en cinco fases: una innovación rentable (o un cambio de política económica), un boom, un estado de euforia, la retirada de beneficios y, finalmente, el pánico, que desde entonces recibe el nombre de Minsky Moment y que él predecía para el año 2009...”²⁸

Sobre el mismo aspecto, Skidelsky aporta lo siguiente: “El ya fallecido Hyman Minsky, también tras los pasos de Keynes, describió un sistema financiero que transforma la inversión en especulación, seguida por colapso. Los periodistas económicos han debatido largo y tendido si el momento actual representa un ‘momento Minsky’. Los economistas de la teoría dominante hicieron caso omiso e ignoraron por completo a Minsky”.²⁹

Minsky mismo, ofrece su versión de las fluctuaciones, del momento realmente anunciado y de la necesaria reivindicación de Keynes:

La socialización de la inversión que Keynes sugirió ofrece una alternativa tanto para el tratamiento de la inestabilidad y el estancamiento que rigen actualmente, como para las ineficiencias inherentes a una economía donde las transferencias son suficientemente grandes como para ser una barrera efectiva contra el colapso de las ganancias que lleve a las depresiones profundas.

Keynes es poco importante en la teoría y la política que actualmente dominan pero eso sólo subraya la banalidad de la teoría y ayuda a explicar lo inadecuado de la política. Como se ha mostrado, la incapacidad de la teoría actual para comprender la tan evidente inestabilidad de nuestra economía, lleva a la necesidad de una reconstrucción de la teoría. Como la incapacidad de la política para operar en la inestabilidad se ha vuelto también evidente, tendrá que ocurrir una verdadera revisión de la política. *En ese momento —y me atrevo a decir que el momento está cerca— Keynes será de gran importancia, no como un conjunto de doctrinas heredadas, sino como creador de los hombros de un gigante sobre los cuales pueda descansar la disciplina y el análisis de la política.*³⁰ El momento, Minsky (o Keynes), ha llegado.

²⁷ *Ibid.*, p. 61.

²⁸ Jaques Attali, *¿Y después de la crisis qué...?*, Barcelona, Gedisa, 2009, p. 42.

²⁹ Robert Skidelsky, *El regreso de Keynes*, *op. cit.*, p. 63.

³⁰ Hyman Minsky, “El legado de Keynes”, *Investigación Económica*, 177, julio-septiembre de 1986, pp. 29-30. Las cursivas son mías (FNU).

Pertinencia y viabilidad del incremento de los salarios mínimos reales en México

Leonardo Lomelí Vanegas*

E

l pasado 1 de mayo el jefe de Gobierno del Distrito Federal inició un debate que puede contribuir a un cambio significativo en la estrategia de política económica que se ha instrumentado en nuestro país en las últimas décadas. Al plantear la necesidad de un aumento importante en el salario mínimo en términos reales, tocó un tema que había estado vedado a la deliberación pública por sus presuntas repercusiones inflacionarias y sus supuestos efectos negativos sobre el empleo y la informalidad.

Aun reconociendo la estrepitosa caída del poder adquisitivo del salario en los últimos 39 años, ante la imposibilidad de negarla por la contundencia de las cifras, el gobierno, el banco central y los empresarios han señalado que los salarios no pueden aumentar por decreto ni en una proporción distinta al incremento de la productividad, como si viniéramos de una historia en la cual los salarios mínimos no se han fijado anualmente (y antes bianualmente) por un decreto que se publica en el *Diario Oficial de la Federación* y entra en vigor el 1 de enero de cada año, atendiendo a consideraciones más vinculadas con la evolución esperada de los precios que con las variaciones en la productividad.

Se han invocado males como el aumento del desempleo y de la informalidad, que nos aquejarían en el caso de que se aumentaran significativamente los salarios mínimos reales, pero se ha dejado de lado la experiencia reciente de varios países, muchos de la región, que han logrado aumentar de manera consistente los salarios mínimos reales, sin crear presiones inflacionarias severas y han mejorado, en cambio, la distribución del ingreso y por esa vía han avanzado en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Más aún, el incremento de los salarios mínimos reales se ha revelado como un poderoso incentivo a la formalidad más que como un expulsor de la fuerza de trabajo hacia la informalidad. En síntesis, buena parte de los argumentos que se han utilizado para descalificar la propuesta del jefe de Gobierno no se sostienen frente a la evidencia empírica. En cambio, ha pasado inadverti-

* Director de la Facultad de Economía, UNAM.

da para los opositores la sistemática violación del precepto constitucional acerca de los salarios mínimos.

El artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su apartado A, fracción vi, es imperativo en señalar los atributos que debe reunir el salario mínimo. El artículo 90 de la Ley Federal del Trabajo en vigor recoge este señalamiento constitucional al establecer que el salario mínimo deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe o una jefa de familia en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de sus hijos. En sentido estricto nunca se ha cumplido con esta disposición constitucional, pero en las últimas cuatro décadas México se ha alejado aún más de este objetivo, debido tanto al deterioro en las condiciones generales de la economía como a la subordinación de la política salarial a la consecución de otros objetivos de la política económica.

Los salarios mínimos alcanzaron su mayor poder adquisitivo en términos reales en 1975. Desde entonces y de manera más acentuada a partir de la crisis que se inició en 1982 tuvo lugar un acelerado deterioro del salario mínimo real, que repercutió en buena medida en el resto de los salarios, por ser el incremento anual en el salario mínimo una referencia, e incluso en muchos casos un tope al aumento de los salarios contractuales. Se calcula que en estas casi cuatro décadas el salario mínimo perdió 77% de su valor en términos reales, un deterioro difícil de encontrar en otros países que, al igual que México, pasaron por periodos de estancamiento con inflación en la llamada década perdida de los años ochenta, con recuperaciones inciertas, caracterizadas por un crecimiento errático y tendencialmente lento a partir de los años noventa.

El deterioro del salario mínimo se explica principalmente porque fue uno de los precios clave que se utilizaron como ancla de la inflación en las políticas de ajuste económico instrumentadas a partir de la crisis de 1982. Siguió siendo un precio controlado durante los pactos que comenzaron a instrumentarse a partir de diciembre de 1987 para tratar de controlar la inflación con una combinación de políticas ortodoxas y heterodoxas, volvió a ser utilizado como ancla cuando se presentó la burbuja inflacionaria de 1995, que fue resultado de la crisis iniciada en diciembre de 1994 y se ha mantenido en lo que va del siglo XXI como una variable alineada a los objetivos de inflación fijados por el banco central.

Mientras que otras variables que en su momento fueron utilizadas como anclas de la inflación se fueron actualizando a lo largo de los años, el salario mínimo se ha mantenido rezagado. El tipo de cambio, que fue utilizado mediante una política de deslizamiento controlado a partir del Pacto de Solidaridad Económica (instrumentado a partir de diciembre de 1987) como una de las variables clave para controlar la inflación, se ajustó abruptamente como consecuencia de la devaluación de diciembre de 1994 y desde entonces se ha mantenido en un régimen de flotación. Las tarifas de los principales bienes y servicios que ofrece el sector público también se fueron actualizando paulatinamente, sin eliminar del todo los subsidios correspondientes, pero en varios años con ajustes muy por encima de la inflación. Únicamente los salarios mínimos han permanecido indizados desde las políticas de estabilización de los años ochenta.

Aun aceptando la tesis de que los aumentos en los salarios deben estar vinculados a la productividad, tendríamos que reconocer que la disminución en los salarios mínimos reales en los últimos 39 años fue mayor que la caída en la productividad laboral. Esto fue así porque al definir los aumentos en los salarios mínimos siempre con base en la inflación esperada, no se tuvieron en cuenta las variaciones en la productividad. Si de aquí en adelante se acepta que los aumentos salariales estén vinculados al incremento de la productividad y dejen de ser variables dependientes de los objetivos de inflación, se tiene que reconocer que tan sólo la brecha entre el descenso en la productividad laboral y la caída de los salarios reales da un amplio margen de maniobra para ajustar al alza los salarios mínimos.

Esta caída en los salarios mínimos se decidió por decreto porque, cabe aclarar para los que no lo sepan, que el salario mínimo siempre se ha fijado por una resolución de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos que se publica en el *Diario Oficial de la Federación* en los días previos al 1 de enero de cada año, fecha en la que entran en vigor los nuevos salarios mínimos. Haber subordinado por tanto tiempo la política salarial a los objetivos, ciertamente importantes, de estabilización macroeconómica, ha traído como resultado que el salario mínimo esté cada vez más lejos de cumplir la función que le asigna la Constitución y se haya convertido en cambio en una unidad de cuenta para ajustar, también a la baja, otras prestaciones y beneficios sociales como las pensiones y las becas, o el sistema de multas de los distintos órdenes de gobierno.

Antes de afirmar que un aumento del salario mínimo traerá consecuencias desastrosas en los mercados laborales, o que provocará un aumento de la inflación, conviene revisar, como se ha hecho en este foro, la evidencia empírica internacional y en particular las experiencias recientes de otros países, principalmente latinoamericanos. Este tipo de razonamientos contrarios a la revisión al alza de los salarios mínimos reales desestima, en cambio, argumentos económicos que hay que añadir a los estrictamente sociales o morales a favor de dicho aumento. Por ejemplo, una política de recuperación del poder adquisitivo del salario, que tome como base la revisión al alza en los salarios mínimos, será una contribución importante a la reactivación del consumo y por esta vía al fortalecimiento del mercado interno, más necesaria aún en momentos en los que la volatilidad de la economía internacional no permite prever que la demanda externa jugará un papel importante en la reactivación de la actividad económica nacional.

Un cambio en materia de política salarial debe ser un paso importante dentro de una estrategia dirigida a combatir uno de los principales problemas económicos y sociales del país: la desigualdad. La forma en la que se llevó a cabo el ajuste económico de los años ochenta y se ha conducido el cambio estructural de las últimas tres décadas ha agravado este problema estructural, que ni siquiera los años previos de crecimiento acelerado habían logrado revertir. Debemos preguntarnos, como sociedad, por qué en México la caída del poder adquisitivo del salario mínimo fue mayor que en los demás países de la región, que también pasaron por crisis económicas similares y por periodos con tasas de inflación aún mayores que las registradas por nosotros. Debemos preocuparnos por el hecho de que

nuestro salario mínimo sea el más bajo de la región en comparación con la línea de pobreza que utiliza la CEPAL. Pretender que no puede ser de otra manera es una razón suficiente para revisar el discurso de que somos una economía moderna y con bases sólidas para crecer.

Argüir que un aumento en los salarios mínimos se traducirá automáticamente en mayor desempleo es un razonamiento que se basa en suponer que el mercado laboral funciona como en los libros de texto, sin fallas del mercado, rigideces institucionales y problemas de información. Al menos en México, diversos estudios señalan la falta de efectos de las variaciones del salario mínimo sobre el empleo desde el ajuste de los años ochenta, como lo ha señalado en su libro más reciente Jaime Ros.¹ El deterioro del poder adquisitivo de los salarios mínimos y su posible recuperación son decisiones políticas, porque el salario es y siempre ha sido uno de los grandes temas de la economía política. Detrás de los argumentos técnicos que uno y otro bando puedan esgrimir hay un conflicto distributivo. La caída de los salarios mínimos reales se explica por la pérdida de influencia y de poder de negociación del movimiento obrero organizado y se agrava con la baja tasa de sindicalización que prevalece en la actualidad. Ésa es la explicación que nos permite entender por qué en países con episodios de hiperinflación más agudos y prolongados el poder adquisitivo del salario cayó menos que en México.

En contraste, la experiencia de otros países ilustra que los efectos negativos sobre el empleo que se pudieran presentar en el corto plazo por un incremento real del salario mínimo, se ven compensados por el estímulo que tiene sobre la demanda de bienes y servicios de la economía el aumento en el poder adquisitivo de los trabajadores. Cabe destacar que esta idea la han entendido y llevado a la práctica varios de los más visionarios empresarios de nuestro país y del mundo, que son conscientes de que el deterioro del poder adquisitivo del salario limita la expansión del mercado y por consiguiente, de sus propias empresas.

La revisión al alza del salario mínimo debe ser por lo tanto un objetivo de política económica y salarial que permita recuperar en el mediano plazo el poder adquisitivo que alguna vez tuvo, y en el largo plazo, cumplir plenamente con la función que le asigna la Constitución. Es evidente que no puede llevarse a cabo de la noche a la mañana, pero habría que reconocer la necesidad de un primer ajuste importante, que puede ponerse como meta recuperar la brecha entre la caída de la productividad laboral y la pérdida del poder adquisitivo del salario que se abrió significativamente en los años ochenta y durante la crisis de 1995, para dar paso posteriormente a una política de fijación de salarios que se base en una medición más puntual de la productividad, tarea que debería encomendarse principalmente a la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, para recuperar el sentido original y darle mayor viabilidad a este órgano tripartita.

Otra opción es fijar el salario mínimo en el umbral de la línea de pobreza. Incluso en ese caso estaríamos muy lejos de cumplir el mandato constitucional,

¹ Jaime Ros, *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*, México, El Colegio de México-UNAM, 2013, p. 61.

pero por lo menos habríamos dado un primer paso en la dirección correcta, al que habría que insertar en una estrategia de largo plazo. De lo contrario, seguiremos entrampados en la simulación frente al mandato de la Constitución, circunstancia que bien podría dar lugar a que se promueva una acción de inconstitucionalidad para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncie sobre el alcance y la aplicación en nuestros días del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su apartado A, fracción vi.

Argumentos morales, económicos, sociales y legales sobran. Lo importante es alcanzar acuerdos básicos que permitan darle viabilidad económica y política a un esfuerzo que puede permitirnos replantear el problema salarial en la perspectiva más amplia de la sostenibilidad económica y social del crecimiento y de la superación del ancestral problema de la desigualdad.



E **Crisis agrícola y de seguridad humana en Zacatecas**

Rodolfo García Zamora*
y Mireya Torres Ramírez*

En los últimos sesenta años la sociedad de Zacatecas dependió fundamentalmente de la economía campesina productora de granos básicos y de las remesas de los migrantes radicados en Estados Unidos para su funcionamiento. La profundización de la crisis rural en el estado y en el país en los años ochenta y noventa del siglo anterior significaron un aumento radical en la migración y la dependencia de las remesas como “válvula de escape” a los problemas de atraso, marginación y la falta de empleos. Con la crisis económica en Estados Unidos en 2007-2014 dicha “válvula” deja de funcionar, se reduce la migración, caen las remesas y aumentan las deportaciones y los migrantes retornados (60 000 en seis años) en una estructura económica incapaz de insertarlos productiva y socialmente y en un contexto de creciente violencia e inseguridad en el estado. Ante ello crece la pobreza, la marginación, el desempleo y la inseguridad humana lo que plantea el reto de diseñar y establecer verdaderas políticas públicas de desarrollo humano sustentable.

Introducción

La estrategia de modernización neoliberal provoca un proceso incontenible de exclusión social, que demerita la condición social de la mayoría de la población. En el ámbito de la producción, amplios sectores de la economía campesina y sectores afines son relevados de su calidad de productores y no son asimilados por el mercado laboral formal. La caída drástica y permanente de la capacidad de compra y el cierre de fuentes de empleo, relega a la población del mercado de consumo y deteriora aceleradamente su calidad de vida.

Los gobiernos locales, que se mueven en dinámicas de la alternancia, consolidan un sistema de poder que minimiza a la ciudadanía como un simple emisor de voto, y no como un sector activo, informado y participativo en las esferas de lo público y en la búsqueda de alternativas sociales. Los rasgos básicos que dibujan la modalidad de gestión gubernamental de Zacatecas, en al menos los últimos cinco sexenios (tres priistas y dos perredistas), se definen como una estrategia de modernización neoliberal.

* Doctorado en Estudios del Desarrollo, Universidad Autónoma de Zacatecas, México.



La insustentabilidad es la condición social dominante. La calidad de vida de la mayoría de la población zacatecana se ha deteriorado drásticamente, merced a un acentuado proceso de descomposición socioeconómica que vulnera las condiciones de trabajo, educación, alimentación, salud y convivencia. Más aún, el modelo económico vigente convierte a las personas en sujetos despojados, excluidos y necesitados, que sumidos en la desesperanza, buscan salidas o vías de escape, como la migración, el empleo informal y aun la criminalidad, que no abonan a un verdadero desarrollo humano, pero en cambio los expone a condiciones de vulnerabilidad, inseguridad y riesgo. Algunos de los rasgos distintivos de este proceso de degradación se expresan en la masiva migración compulsiva como respuesta a la insustentabilidad económica y social de la mayoría del territorio zacatecano; el despoblamiento de 70% de comunidades y municipios, que más que una tendencia demográfica expresa la falta de desarrollo humano, en tanto que la entrada cuantiosa de remesas internacionales más que un instrumento para el desarrollo son un paliativo para la sobrevivencia de las familias de los migrantes. El volumen de zacatecanos radicados allende las fronteras es de tal magnitud, que puede afirmarse que existe otro Zacatecas en Estados Unidos si se incluye a toda la población de origen zacatecano (1.5 millones) (Márquez Covarrubias, Delgado Wise, García Zamora: 2012).

La crisis de la economía campesina

Un par de datos empíricos que muestran de manera contundente el desmantelamiento de la sociedad rural, basado en el INEGI (2012) es que la aportación del sector agropecuario al producto estatal ha disminuido del año 1988 en adelante, tomando en cuenta que para 1970 era de 29.8%, en 1980 de 22.9%, en 1988 de 30.3%, en 1999 de 22.4% y en 2010 de 11%. En el mismo sentido, según el análisis de Juan Manuel Padilla (2008) y basado en cifras del INEGI (2010) la población rural de Zacatecas mostró una tendencia decreciente durante las últimas cuatro décadas, hasta alcanzar cifras porcentuales de 68.7, 61.9, 55.1, 50.7 y 48.5 por ciento en los años 1970, 1990, 2000, 2005 y 2010, respectivamente (Guzmán: 2014).

Uno de los elementos clave que han influido en el deterioro de las condiciones de vida de la población que habita en el medio rural del estado de Zacatecas ha sido la política nacional agropecuaria, basada en mecanismos de competitividad que priorizan la producción para la exportación, así como la importación de granos y alimentos, y por consecuencia la pérdida de soberanía alimentaria, además de esquemas de financiamiento desfavorables para los pequeños y medianos productores del campo. Otro de los elementos que afectan a la población rural es el creciente despoblamiento que derivado de la migración experimenta un importante número de municipios de la entidad, en el que destaca la pérdida de fuerza laboral que incide en el abandono de las unidades productivas (Guzmán: 2014, p. 17).

Aunque gran parte de la población reside en zonas rurales, el sector agropecuario ha ido perdiendo importancia como se desprende de los datos anteriores, pese a ello la economía campesina sigue siendo el principal albergue de una cantidad de fuerza de trabajo que no recibe remuneración (trabajo familiar sin pago o

trabajadores por cuenta propia) y por tanto, se reproducen a partir de las prácticas de subsistencia. Los datos de la muestra del *Censo de población y vivienda* de 2010 confirman lo dicho: 47% de la población rural que trabajó en actividades primarias declaró no recibir ingresos para ese año; además, 45% de la población rural ocupada declaró no recibir ingreso (30%) o recibir hasta un salario mínimo (15%).

Son tres las actividades principales de la economía estatal: la minería, la agricultura, la ganadería extensiva y la exportación de la fuerza de trabajo. La mayoría de la población zacatecana vive de las economías de subsistencia relacionadas con el modo de vida campesino y las realizadas por los excluidos del trabajo asalariado, incluidos los dependientes económicos de los migrantes cuyos recursos representan un soporte de la resquebrajada economía de subsistencia (Márquez Covarrubias, Delgado Wise y García Zamora: 2012).

En el caso específico de la agricultura, 87% de la superficie estatal es de temporal, lo cual limita su desarrollo pues al mal temporal y a la baja capacidad de los suelos para almacenar agua, se agregan el inicio tardío de la temporada de lluvias, el corto ciclo de cultivos, las bajas temperaturas y la ocurrencia de heladas tempranas. Entre los factores no ecológicos que contribuyen al mal rendimiento están el uso de variedades o semillas inapropiadas para la siembra, densidades de siembra menores a las recomendadas, escaso uso de fertilizantes y daños por enfermedades o plagas, entre otros (Luna Flores *et al.*: 2012).

Pese a las limitaciones anteriores, Zacatecas es el principal productor de frijol del país con una producción promedio de 350 000 toneladas en los últimos veinte años. Producción que, sin embargo, es insuficiente para garantizar una vida digna a más de 50 000 productores estatales por el bajo nivel técnico, ausencia de financiamiento, precios no rentables y falta de mecanismos de comercialización como ha sucedido en los últimos años. Esta situación ha provocado no sólo una crisis agrícola (de productividad, de rentabilidad) sino una profunda crisis rural que ha llevado a la pobreza de ese sector por encima de la pobreza estatal. En 2010, 60.2% de la población zacatecana era pobre, 10.4% vivía en condiciones de pobreza extrema según el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2011), pero, para la población rural las cifras eran 61 y 21.2% respectivamente.

La situación anterior condiciona la forma de reproducción social de los hogares rurales en Zacatecas como se desprende de la investigación de Mireya Torres Ramírez (2014) hecha en 1 162 hogares de 60 localidades con menos de 2 500 habitantes, el año de referencia fue 2009 y la unidad de análisis fue el hogar como unidad de producción y consumo para medir la incidencia de la pobreza en el medio rural del estado.

De acuerdo con la enorme información obtenida de este proyecto los hogares se definieron en tres grupos:

Grupo I: hogares que no cultivaron tierra durante el año de estudio (651 de los 1 162 hogares de la muestra equivalentes a 56%). Grupo de los no cultivadores.

Grupo IIA: hogares que cultivaron una extensión de tierra igual o menor a cinco hectáreas, ya fuera propia, en aparcería o rentada; de riego y/o temporal (258 hogares, 22.2% del total).

Cuadro 1. Características seleccionadas de los hogares rurales en Zacatecas

	<i>Censo 2010</i>		<i>Encuesta a hogares rurales, 2009</i>				
	<i>Zacatecas</i>	<i>Zac. rural</i>	<i>Zac. rural</i>	<i>Grupo I</i>	<i>Grupo II</i>	<i>Grupo IIA</i>	<i>Grupo IIB</i>
Hogares	377 293	151 724	1 162	651	511	258	253
% hogares	100	40.2	100	56.0	44.0	50.5	49.5
Tamaño promedio del hogar	3.96	4	4.2	3.9	4.5	4.6	4.4
% de hogares familiares nucleares	68.3	68.8	74.9	74.3	75.5	79.1	71.9
% de hogares familiares ampliados	21.0	20.5	17.6	15.1	20.7	17.1	24.5
% hogares unipersonales	8.6	8.8	7.5	10.6	3.5	3.9	3.2
% de hogares que recibe remesas de Estados Unidos	11.0	17.1	28.4	25.7	31.9	25.2	38.7
% de hogares que recibe remesas del interior del país	6.4	5.6	6.0	6.3	5.9	7.0	5.5
% de hogares que recibe apoyo de programas de gobierno	42.7	66.0	68.8	57.0	84.0	77.9	90.1
% de hogares que recibe Oportunidades	nd	nd	49.5	44.7	55.6	59.3	51.8

Fuente: INEGI, *Censo de población y vivienda*, 2010 y resultados de la muestra del censo, y Encuesta a hogares rurales de Zacatecas.

Grupo IIB: hogares que cultivaron una extensión de tierra mayor a cinco hectáreas, propia, rentada o en aparcería; de riego y/o temporal (253 hogares, 21.8% del total).

En la investigación se denomina al Grupo II como cultivadores y se asume que cada grupo contiene personas que tienen múltiples y variadas relaciones en los hogares y con el exterior y que esa diversidad de relaciones tiene que ver con características como edad, nivel educativo, estado de salud e identidad de género.

Del cuadro 1 de la investigación referida se desprenden los rasgos demográficos de los hogares rurales, destacan cómo el tamaño promedio de este sector está por encima del promedio estatal, 3.96 miembros este último y 4.2 miembros en el sector rural. Los hogares cultivadores son mayores al promedio estatal y rural, especialmente los hogares del Grupo IIA, con 4.6 miembros en promedio. Las familias nucleares son relativamente más importantes en los hogares del Grupo II pues casi el 80% son de este tipo. Otro dato interesante es que en los hogares del Grupo IIB el porcentaje de hogares ampliado (conformados por un hogar nuclear más otros parientes del jefe(a) del hogar) es más alto que en los otros grupos, lo que puede relacionarse con sus necesidades de fuerza de trabajo, recordemos que se trata de hogares que cultivaron más de cinco hectáreas.

Del cuadro 1 se desprende que el porcentaje de hogares receptores de remesas también muestra diferencias importantes entre los grupos. Los porcentajes de hogares receptores son mayores al promedio del censo, tanto estatal como referido a los hogares rurales. Así, 28.4% de los hogares rurales recibían remesas de Estados Unidos y es en el grupo de hogares que cultivaron la tierra, especialmente el Grupo IIB, en donde resultó una mayor proporción de hogares que las reciben, con 38.7% del total de ellos en esa situación. Para estos hogares la migración internacional ha constituido una estrategia de reproducción importante, es probable

Cuadro 2. Estructura de edad de Zacatecas, estatal, rural y según criterios de agrupación de los hogares de la Encuesta a hogares rurales

	<i>Censo 2010</i>		<i>Encuesta a hogares rurales, 2009</i>				
	<i>Zacatecas</i>	<i>Zac. rural</i>	<i>Zac. rural</i>	<i>Grupo I</i>	<i>Grupo II</i>	<i>Grupo IIA</i>	<i>Grupo IIB</i>
Población	1 494 145	607 359	4 906	2 579	2 327	1 204	1 123
De 0 a 14	30.6	31.1	30.3	33.1	27.1	30.7	23.3
De 15 a 64	61.6	58.9	60.4	58.5	62.6	61.6	63.6
De 65 y más	7.7	9.9	9.3	8.3	10.3	7.7	13.1
Edad mediana	25.0	24.0	24.0	23.0	25.0	23.0	29.0

Nota: los datos de estructura poblacional se basan en los resultados de la muestra del censo de 2010 y difieren ligeramente de los arrojados por el censo de población del mismo año.

Fuente: INEGI, *Muestra del Censo de población y vivienda, 2010* y *Encuesta a hogares rurales de Zacatecas*.

que estos hogares, gracias a las remesas, hayan logrado adquirir más tierra o seguir trabajando la tierra que ya poseían antes.

El porcentaje de hogares que reciben remesas nacionales es mucho menor comparado con el de las remesas externas. Las primeras son más importantes para los hogares del Grupo IIA comparado con otros grupos. Una hipótesis es que la precariedad de su patrimonio no les da para sufragar los costos de la migración internacional en las condiciones actuales.

En lo que respecta a las transferencias gubernamentales éstas son mayores en los hogares del Grupo II (cultivadores), ya que 84% de ellos las reciben, y sería el Grupo IIB (cultivadores medianos y grandes) el que más se beneficia con ellos (90.1%); pero, si nos remitimos al programa Oportunidades, es el Grupo II A (cultivadores pequeños) el que tiene mayor número proporcional de receptores.

El cuadro 2 muestra la estructura por edad de la población total y rural estatales y se compara con los datos de los grupos de hogares establecidos en el proyecto. Lo primero a destacar es el mayor porcentaje de adultos mayores en las localidades rurales con respecto al promedio estatal, lo cual se traduce en mayores índices de envejecimiento poblacional en estos espacios. Sobre la estructura poblacional de la entidad, se indica que Zacatecas vive un proceso de maduración demográfica, más de envejecimiento. Los datos referidos a edad mediana muestran que la mitad de la población de la entidad tiene 25 años o menos. En las localidades rurales ésta es de 24 años; si combinamos este dato con la proporción de población en el grupo de 65 años, significa que en estos espacios, probablemente debido a la migración, el grupo de niños y personas muy jóvenes, convive con adultos de mayor edad, puesto que es conocido que la mayor parte de los que emigran se ubican en edades de entre 15 a 24 años y residen en localidades rurales.

En el cuadro 3 sobre los activos de los hogares rurales y la composición de ingresos existen diferencias importantes entre los grupos, por ejemplo, el promedio rural de la encuesta indica que sólo 13.3% de los hogares tienen tractor, pero si vemos los datos por grupo, casi la mitad de los hogares del Grupo IIB tienen este tipo de activo. Tierras de cultivo, 45.3% de los hogares tenían tierras propias, entre los hogares del Grupo IIA, 67.8% estaban en esa situación, lo que indica que gran parte de las tierras que cultivan son mediante otros arreglos como la mediaría o

Cuadro 3. Activos relevantes de los hogares rurales

	<i>Encuesta a hogares rurales, 2009</i>				
	<i>Zac. rural</i>	<i>Grupo I</i>	<i>Grupo II</i>	<i>Grupo IIA</i>	<i>Grupo IIB</i>
Total	1 162	651	511	258	253
% de hogares con auto o camioneta	63.9	54.2	76.1	58.9	93.7
% de hogares con tierras de cultivo propias	45.3	19.5	78.1	67.8	88.5
% de hogares con tierras de agostadero	17.4	6.5	31.3	21.3	41.5
% de hogares con tractor	13.3	2.2	27.6	7.4	48.2
% de hogares con ganado	47.8	18.3	85.3	82.9	87.7
% de hogares con producción de origen animal	26.6	8.4	49.7	45.3	54.2
% de hogares con aprovechamiento de recursos naturales	63.4	51.6	78.5	80.6	76.3
% de hogares con casa propia	83.6	79.6	88.8	84.9	92.9

Fuente: Encuesta a hogares rurales de Zacatecas.

bien en tierras prestadas (la renta de tierras es escasa, más en este grupo de hogares). En cambio, 88.5% de los hogares del Grupo IIB tienen tierras propias. Entre los hogares del Grupo I, es decir, entre aquellos que no cultivaron la tierra en el año de estudio, existe un 19.5% con tierras propias, si ellos no las trabajaron, significa que, o las dejaron en descanso obligados por el mal temporal o bien las pasan a otras personas para que las trabajen. Un dato que no aparece en el cuadro 3 es el promedio de hectáreas trabajadas, en los hogares de cultivadores en el Grupo IIA fue de 2.5 y en el IIB fue de 16.8 hectáreas.

La reproducción de los grupos domésticos rurales abarca además de la reproducción generacional, una serie de actividades diferenciadas de utilización de la fuerza de trabajo disponible: trabajo asalariado, actividades por cuenta propia destinadas al mercado y al autoconsumo y migración. Que opten por una u otra estrategia dependerá del entorno, es decir de si existen o no mercados laborales que compren su fuerza de trabajo; algunas actividades por cuenta propia están condicionadas por lo ecológico y lo social: tener acceso a la explotación de recursos naturales en núcleos ejidales es más fácil que en donde predomina la propiedad privada. Pero también depende de las características sociodemográficas de los integrantes del hogar, como su nivel educativo, sus redes sociales, de la disponibilidad de fuerza de trabajo de cada grupo. Todo lo anterior interrelacionado con diversas conexiones intra y extradomésticas, siendo las de género y edad las más relevantes.

Respecto a las percepciones monetarias, según el cuadro 4 el grupo que tiene las mayores percepciones es el IIB con un promedio mensual de 10 879.9 pesos, la mayor parte de ese ingreso lo aportan las actividades por cuenta propia (69.1%). Para los hogares del Grupo IIA las actividades por cuenta propia son casi tan importantes, en cuanto a aportaciones monetarias, como el trabajo asalariado (33.8 y 30%). En cambio para los hogares del Grupo I el trabajo asalariado aporta más de la mitad de su ingreso con 55.2%, su segunda fuente son las transferencias privadas que provienen de Estados Unidos. Las transferencias gubernamentales muestran una aportación similar en los diferentes grupos de hogares, ligeramente superior para el IIA en donde representan 15.8% de su ingreso, que es el grupo con menores percepciones monetarias.

Cuadro 4. Percepciones monetarias de los hogares rurales, 2009
(promedio mensual en pesos)

	<i>Zac. rural</i>		<i>Grupo I</i>		<i>Grupo II</i>		<i>Grupo IIA</i>		<i>Grupo IIB</i>	
	<i>Total</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
Total	6 319.2	100.0	5 234.0	100.0	7 701.7	100.0	4 585.1	100.0	10 879.9	100.0
Trabajo asalariado	2 179.2	34.5	2 890.1	55.2	1 273.5	16.5	1 408.4	30.7	1 135.9	10.4
Ingresos por cuenta propia	2 311.3	36.6	588.9	11.3	4 505.6	58.5	1 548.9	33.8	7 520.8	69.1
Transferencias gubernamentales	833.2	13.2	697.7	13.3	1 005.9	13.1	725.3	15.8	1 292.1	11.9
Transferencias privadas	746.0	11.8	798.6	15.3	679.1	8.8	637.8	13.9	721.2	6.6
Otros ingresos	249.5	3.9	258.8	4.9	237.6	3.1	264.8	5.8	209.9	1.9

Fuente: Encuesta a hogares rurales de Zacatecas.

En el cuadro 5, en cuanto a las percepciones de los hogares provenientes de las transferencias gubernamentales y privadas, se muestra cómo éstas representan la segunda o tercera fuente de ingreso para los hogares, tiene la ventaja de ser recibida con cierta regularidad y los hogares tienen la certeza de su recepción. Los programas de Oportunidades y de 70 y Más se reciben cada dos meses y Procampo una vez al año. En general, los hogares del Grupo II son más beneficiados por estos programas que el Grupo I. En términos absolutos es el Grupo II B el que recibe mayores transferencias (1 292 pesos mensuales en promedio) y es Procampo el que genera la mayor aportación (713.1 pesos), lo que era previsible sabiendo que el beneficio depende de la cantidad de hectáreas de cultivo que tenga el hogar. Para el Grupo II A, el programa Oportunidades es la transferencia principal, con 391 pesos mensuales en promedio.

En el cuadro queda claro cómo las transferencias privadas aportan más ingreso para los hogares del Grupo I pues es probable que en ellos haya mayor número de jefes de familia trabajando en Estados Unidos y son los que mandan el dinero con mayor frecuencia y en mayores cantidades con respecto a los hijos e hijas que

Cuadro 5. Percepciones de los hogares por transferencias gubernamentales y privadas, 2009
(promedio mensual pesos)

	<i>Zac. rural</i>		<i>Grupo I</i>		<i>Grupo II</i>		<i>Grupo IIA</i>		<i>Grupo IIB</i>	
	<i>Total</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
Transferencias gubernamentales	833.2	100.0	697.7	100.0	1 005.9	100.0	725.3	100.0	1 292.1	100.0
Oportunidades	331.1	39.7	299.0	42.9	372.0	37.0	391.1	53.9	352.4	27.3
Procampo	242.7	29.1	97.4	14.0	427.9	42.5	148.3	20.4	713.1	55.2
Pensiones	120.1	14.4	164.2	23.5	63.9	6.4	69.3	9.6	58.4	4.5
Adultos mayores	114.5	13.7	102.2	14.6	130.1	12.9	104.7	14.4	156.1	12.1
Otras becas institucionales	24.8	3.0	34.9	5.0	12.0	1.2	11.9	1.6	12.1	0.9
Transferencias privadas	746.0	100.0	798.6	100.0	679.1	100.0	637.8	100.0	721.2	100.0
Remesas internacionales	669.8	89.8	701.4	87.8	629.4	92.7	580.7	91.1	679.1	94.2
Remesas extralocales	51.9	7.0	65.2	8.2	35.1	5.2	41.5	6.5	28.5	3.9
Donativos locales	18.9	2.5	25.6	3.2	10.5	1.5	12.0	1.9	9.0	1.2
Apyos privados para educación	5.4	0.7	6.4	0.8	4.1	0.6	3.5	0.6	4.6	0.6

Fuente: Encuesta a hogares rurales de Zacatecas.

también mandan. Si se compara rubro a rubro, las remesas internacionales, principal transferencia privada, aportan más al ingreso de los hogares que el programa Oportunidades, para todos los grupos. Este rubro de ingreso es importante pues genera alrededor de 700 pesos por mes para los hogares, y a diferencia de los ingresos por venta de cultivos o ganado, representan entradas netas, con las que se hace frente a los gastos de consumo cotidianos.

De la información de los cuadros anteriores se ratifica la pluriactividad de los hogares rurales. Según Arizpe (1985, p. 17) ésta representan un rasgo distintivo de las economías campesinas en las que se combina “el trabajo agrícola con otras actividades complementarias que proporcionan ingreso monetario, ya sea a través de la migración estacional, las artesanías, las ocupaciones locales, las industrias caseras, la caza, la pesca y la recolección”. Blanca Rubio destaca cómo aunque la pluriactividad de los campesinos siempre ha existido, la necesidad de realizar actividades complementarias a las agrícolas se ha agudizado como resultado de la crisis del modelo productivo y del cambio de la política agrícola en México (2002).

De la información antes expuesta queda clara la importancia de la economía campesina en Zacatecas, la diversidad de su universo, la crisis de la agricultura como soporte de su reproducción social y la necesidad de diseñar diversas estrategias de sobrevivencia en las que se conjugan de forma diferente el autoempleo, la venta de fuerza de trabajo, las transferencias gubernamentales y las transferencias privadas del exterior que inciden de forma diferencial entre los grupos analizados en el proyecto mencionado.

La crisis migratoria

Zacatecas es uno de los principales protagonistas del sistema migratorio México-Estados Unidos, caracterizado por la exportación masiva de fuerza de trabajo barata. La intensidad migratoria coloca a la entidad en el primer lugar nacional por la participación relativa y la dependencia de las remesas en el contexto nacional:

- a) La proporción de hogares receptores de remesas representa 8.7%, seguido de Michoacán (7.1%) y Nayarit (6.9%), en tanto que el promedio nacional es de 2.6%.
- b) La proporción de migrantes residentes en Estados Unidos y originarios de la entidad como parte de la población total representan 38.3%, arriba de Michoacán (27.4%) y de Durango (26.4%), y muy por encima del promedio nacional (10%).
- c) La proporción de las remesas como porcentaje del PIB se ubica en el quinto lugar nacional (7%), por debajo de Guerrero, Michoacán, Oaxaca e Hidalgo, cuando el promedio es de 2.2 por ciento.

La migración compulsiva significa una vigorosa transferencia poblacional. En 2000, residían en Estados Unidos 451 000 personas nacidas en Zacatecas; cifra que se incrementa en 2010 a 563 000, en tanto que la población de origen zacatecano residente en aquel país era de 1.2 millones en 2000 y 1.5 millones en 2010. Al considerar que la población en Zacatecas asciende a 1.3 y 1.4 millones, entonces podemos asumir que existe un volumen similar de zacatecanos viviendo en Esta-

dos Unidos y en Zacatecas, incluso una cantidad ligeramente superior para 2010 en el país del norte. Dicho en otras palabras, existe otro Zacatecas diseminado en los diferentes estados de la Unión Americana (Márquez Covarrubias, Delgado Wise y García Zamora: 2012, p. 37).

Las consecuencias del fuerte aumento en la migración internacional para Zacatecas ha sido un creciente proceso de despoblamiento hasta el quinquenio 2005-2010 que representa una constante pérdida de la población estatal que se ve forzada a abandonar su tierra por la falta de condiciones materiales y subjetivas de arraigo, es decir, empleo, subsistencia y expectativas de vida. La migración forzada resulta el hecho social más relevante de la insustentabilidad social y la inseguridad humana prevaleciente en las localidades, municipios y regiones del estado de Zacatecas. El decrecimiento de la población es un dato superficial de la inseguridad humana, pues apenas da cuenta del ritmo descendente en el número de habitantes, pero no explica las causas estructurales. A un nivel más profundo, el descenso en el ritmo de crecimiento de la población, y en algunos casos, el franco despoblamiento que afecta a comunidades y municipios, refleja una expresión de la fractura en el sistema de producción y reproducción de la vida humana, porque las bases materiales son insuficientes para brindar sustento a las familias, para generar empleo formal de calidad, para formar ciudadanos activos y para propiciar opciones de desarrollo humano alternativo. Bajo el modelo de modernización neoliberal que a costa de la máxima ganancia depreda las fuentes de riqueza (población, recursos naturales y medio ambiente), la vida humana ha sido reducida a un simple insumo productivo, una mercancía barata y desechable.

Con todo, el despoblamiento es un fenómeno multidimensional que puede medirse a partir de variables como el crecimiento demográfico, el decrecimiento poblacional municipal, el patrón migratorio, el abandono de las actividades productivas agropecuarias, de las casas y de las escuelas. El crecimiento demográfico de la entidad da cuenta, en primera instancia, del despoblamiento. Desde los años cincuenta del siglo anterior y hasta 2010, la dinámica demográfica de Zacatecas registra un ritmo de crecimiento que representa casi la mitad de la tendencia nacional, incluso registra la tasa más baja del país, se precipita en los noventa para tocar su punto más bajo (0.6%) y se recupera ligeramente en la primera década del presente siglo (0.9%), pero, sigue siendo menor al promedio nacional (1.4%).

Las tasas de decrecimiento poblacional a nivel municipal ofrecen otra aproximación al problema. Durante los años ochenta, 21 municipios registraron despoblamiento; en los noventa fueron 32 y en la primera década de este siglo son 25. Podemos identificar tres grandes grupos de municipios respecto al problema del despoblamiento (Márquez Cavarrubias, Delgado Wise y García Zamora: 2012, p. 39):

1. Despoblamiento absoluto. Los municipios de raigambre campesina, al perder consistencia productiva y laboral, generan una sobrepoblación abundante que tiene que emigrar. La pérdida de población quebranta los esquemas de reproducción de la población y de la economía. En el periodo comprendido entre 1980 y 2010, 28 municipios se han despoblado. En tér-

minos absolutos, los municipios que más perdieron población fueron Valparaíso (-10 860), Villanueva (-6 195) y Nochistlán (-5 965), y en términos relativos los municipios de Joaquín Amaro, Atolinga, Tepetongo, Moyahua, García de la Cadena, Huanusco, El Salvador, Mezquitil del Oro y Momax.

2. Despoblamiento relativo. Comprende municipios que han logrado procesos incipientes de urbanización en torno a las cabeceras municipales, pero que no logran, sin embargo, impulsar dinámicas de crecimiento económico y poblacional. En este caso, los municipios registran tasas de crecimiento positivo, pero menor a un punto porcentual, con lo cual no logran alcanzar el umbral de la reproducción poblacional simple. Entre 1980 y 2014, 14 municipios reportaron un crecimiento entre 0.1% y 0.9%. En este rango destacan, por el crecimiento absoluto de su población, Río Grande (14 887), Pinos (15 900) y Tlaltenango (6 057). El resto observaron un magro crecimiento absoluto como Sombrerete, Genaro Codina, Jerez y Tabasco.
3. Crecimiento demográfico. Los municipios que logran acumular población, con tasas de reproducción ampliadas, reportaron un crecimiento superior al punto porcentual. Entre 1980 y 2010 sumaron 14 municipios, ubicados en la franja central del estado, que abarca la zona más urbanizada en torno a la capital del estado, entre otros, Guadalupe, Calera, Fresnillo y Zacatecas. También se agregan algunos municipios del sureste, como Villa Hidalgo, Loreto y Villa García, región de reciente incorporación al proceso de migración internacional. El caso más destacado es el de Guadalupe, que observa la tasa más elevada de crecimiento en el periodo (4.2%) y el mayor crecimiento absoluto de la población (125 566). Incluso ha registrado la tasa más elevada de crecimiento demográfico a nivel nacional.

El patrón del éxodo laboral y familiar, ilustra cómo de manera mayoritaria los migrantes fijan su residencia en Estados Unidos; mientras que entre 1990 y 1995 los migrantes permanentes representaban 57.5%, entre 1995 y 2000, asciende a 81%, y entre 2005 y 2010, eran 66.8%. La participación femenina también tiende a incrementarse, pues mientras que entre 1990 y 1995 contribuían con 20.7% del flujo migratorio, para 1995 y 2000 asciende a 28.9% y entre 2005 y 2010 vuelve a un porcentaje similar a la del primer quinquenio de los noventa con 21.1%. La migración de los jóvenes es otro de los rasgos peculiares, al descender la edad promedio de los migrantes, que pasa de 27, 26 y 24 años en los quinquenios referidos. Aumenta, también, los tiempos de estancia de los migrantes de retorno, al crecer 11, 13 y 18.5 meses en los periodos referidos. Un rasgo característico adicional es la expansión e intensificación del fenómeno migratorio hacia la mayoría del territorio zacatecano, cubriendo la zona frijolera del estado (Sombrerete, Miguel Auza, Juan Aldama, Río Grande), último enclave de la economía campesina, que en los años setenta presentaba altos índices de mecanización y de productividad y en los noventa presenta la mayor intensidad migratoria internacional.

El sector educativo también resulta afectado por la migración. La deserción escolar en grados como la educación secundaria, afectan a estudiantes del sexo masculino, quienes observan los mayores índices de deserción y reprobación en

zonas de alta migración internacional (Muro, 2011). En el ciclo 2009-2010, cerca de 50 escuelas primarias del medio rural zacatecano fueron cerradas por falta de alumnos, periodo en el que 14 000 estudiantes de preescolar a secundaria abandonaron sus estudios (García, 2011). El 9 de julio de 2014 se anuncia en la prensa estatal el cierre de 20 escuelas telesecundarias y 45 escuelas primarias por causa de la migración de los alumnos (*La Jornada Zacatecas*, 9 de julio de 2014).

Otra consecuencia del despoblamiento es que la entidad pierde porciones de las partidas presupuestales y disminuye su peso en la representación político-electoral. Pero, la pérdida mayor se da en la transferencia del bono demográfico al país del norte, esto es, los valiosos recursos humanos, la juventud, que debería ser el soporte de las actividades productivas, del desarrollo en el estado.

La parte más visible de la migración internacional, como sucede en todo el mundo, son las remesas. En 2005 Zacatecas captó 5.9 mil millones de pesos, que se traducían en 232 pesos per cápita y 11% en proporción con el PIB estatal (cuarto lugar nacional), En 2010 dicho monto asciende a 6.9 mil millones de pesos, que equivale a 214 pesos per cápita una proporción del PIB estatal del 7%(quinto lugar nacional). La migración termina por convertirse en la principal fuente salarial para la entidad sobrepasando a la agricultura y la minería, actividades históricas de la economía estatal.

En la medida en que amplios sectores de la población zacatecana dependen de las remesas para subsistir y activar el consumo local, como se mostró en la investigación sobre los hogares rurales en el apartado anterior, se evidencia la incapacidad estructural para generar empleos suficientes, dignos y permanentes. La dependencia de las remesas representa un síntoma de insustentabilidad social, de inseguridad humana: muestra cómo el territorio estatal ha dejado de aportar el empleo y el ingreso necesario para la reproducción familiar, el cual depende crecientemente de las transferencias internacionales de sus familiares y en menor medida de las transferencias gubernamentales, como muestra la investigación antes aludida sobre los ingresos de los hogares rurales de Zacatecas. Vivir de las remesas, del “*welfare* transnacional”, es un mal vivir, es la constatación de la vida azarosa de una sociedad económicamente desahuciada, que depende del sacrificio, de los peligros y los múltiples costos de las transferencias internacionales.

Este frágil equilibrio entre las remesas y una amplia economía campesina se rompe con la crisis económica de Estados Unidos de 2007 a 2014 y con ello se multiplican los problemas económicos, sociales, familiares, comunitarios y de seguridad humana y física en la entidad. En efecto, en el año 2008 cuando era evidente la crisis en ese país y la caída en la recepción de remesas en Zacatecas, se realizó una investigación en nueve comunidades de alta migración internacional (tres de la zona histórica de Los Cañones, limítrofe con Jalisco; tres de la zona histórica intermedia, limítrofe con San Luis Potosí y tres de la zona campesina emergente, productora de frijol en Río Grande y Sombrerete) en las cuales se había aplicado cuatro años antes una encuesta para evaluar los impactos de las remesas en el nivel de vida de los hogares receptores. Se aplicaron 612 encuestas a los hogares receptores y de ellos el 79% declaró recibir menos remesas que en años

anteriores, de los que declararon que seguían recibiendo esos ingresos internacionales, el 56.9% atribuyó esa baja o desaparición de las remesas a la reducción del trabajo en Estados Unidos. Es significativo cómo la caída de las remesas en los hogares asciende a un 20% en promedio y afecta según los entrevistados principalmente a la alimentación, vestido, reparación y construcción de casas, educación ahorros. Las estrategias familiares para enfrentar la reducción de las remesas consiste en limitar el gasto (69%); buscando trabajo localmente (26.8%); pidiendo prestado (18.3%); gastando ahorros (7.8%) y vendiendo ganado (7.2%). En esta investigación también se estimó el retorno de los migrantes, siendo en las zonas intermedia y emergente donde se percibía mayor retorno y poco en la zona histórica de Los Cañones, que quizá por su antigüedad, la densidad de sus redes sociales y su mayor regularización migratoria son menos afectados por los impactos de la crisis económica en Estados Unidos. Un dato adicional interesante es que de la población que emigró a ese país entre 2005 y 2008 el 65% lo hizo sin papeles (Torres Ramírez, García Zamora: 2012 pp. 83-89).

La crisis de seguridad humana y la necesidad de políticas alternativas de desarrollo

En los epígrafes previos se ha mostrado cómo Zacatecas es una entidad que históricamente ha cumplido el papel de proveedora de recursos naturales y humanos en beneficio de otras regiones con mayor desarrollo relativo, tanto del país como del extranjero. El incesante saqueo de recursos y excedente económico ha imposibilitado la gestación de ciclos perdurables de crecimiento, acumulación y desarrollo y, por el contrario, ha sumergido a la entidad en una situación crítica de atraso económico, marginación social y degradación ambiental. Con el advenimiento del neoliberalismo en 1982 y la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, esta situación se ha profundizado a grados extremos e insostenibles (Márquez Covarrubias, Delgado Wise, García Zamora: 2011).

En efecto, en las últimas tres décadas se ha producido el desmantelamiento de la economía campesina y con ello, la fractura del sistema de subsistencia que daba cobijo productivo y demográfico a la mayoría de la población zacatecana. La economía de subsistencia organizada alrededor del agro en conjunción con la migración internacional guardaba una estrecha relación con un modo de vida regional que articulaba una multiplicidad de micro y pequeñas empresas, artesanías, oficios, actividades profesionales, prácticas culturales, además que constituía un andamiaje que proporcionaba una relativa estabilidad social al medio rural. El principal sistema de subsistencia social de la entidad, basado en el binomio producción campesina/migración, como se mostró anteriormente, se debilita drásticamente luego del abandono estatal en 1982 y la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, el desmantelamiento abrupto de la institucionalidad que le daba soporte, el apoyo preferente a la agricultura de exportación y la apertura indiscriminada a la importación de alimentos.

La atracción de la inversión foránea, puntal de la modernización del gobierno estatal actual (2010-2016), se sustenta en la concesión y venta de los recursos natu-

rales del suelo y subsuelo, lo cual refuerza el extractivismo ancestral de la entidad. El predominio de grandes corporaciones en la actividad minera está vinculado a un saqueo incesante de recursos minerales, como plata, oro, cobre, zinc. Estas empresas transfieren las ganancias extraordinarias bajo la forma de renta que la explotación/apropiación de minerales entraña y reportan escasos beneficios a la entidad, no sólo por el hecho de que prácticamente no pagan impuestos locales ni configuran encadenamientos productivos, sino porque amén de sustraer los minerales, explotan trabajo barato, propenso a contraer enfermedades crónicas y accidentes laborales. La gran minería emergente a cielo abierto, como sucede en todo el mundo, es una actividad altamente depredadora de los recursos naturales con graves secuelas irreversibles en el medio ambiente y los territorios, destruyendo amplias extensiones de terreno y los mantos freáticos, como ya sucedió en Real de Ángeles, en el sur del estado en los años noventa con la explotación por parte de Frisco y sus socios canadienses.

Al carecer en Zacatecas de dinámicas de crecimiento endógeno y de procesos de innovación, la atracción de inversión privada, nacional y extranjera, se sustenta en el “*dumping* ecológico y social”: depredación de los recursos naturales y explotación de fuerza de trabajo barata no calificada. Esta estrategia de modernización resulta frágil y ficticia, ya que además de las grandes corporaciones mineras, al no disponerse en el estado de una plataforma de innovación tecnológica, las empresas que se establecen en la entidad son maquiladoras, cuyos procesos de ensamble sólo requieren de una mínima capacitación tecnológica. Estas empresas no generan dinámicas de industrialización y su estancia es muy volátil, ya que tienden a emigrar hacia regiones con mayores reservas de fuerza de trabajo barato o donde ya existen fuertes encadenamientos industriales.

El atraso estructural en la entidad, la ruptura del binomio economía campesina/migración internacional como soporte de la economía estatal y la ilusión de asignar a la gran minería y a la maquila automotriz el papel de agente central del desarrollo estatal por parte del gobierno actual, evidencia las enormes debilidades del mismo y luego de seis décadas, muestra la ausencia de un agente regional y estatal del desarrollo. El aparato estatal se ha constreñido a jugar un papel mínimo en la promoción del desarrollo económico y social: promover la atracción de la inversión foránea, aplicar los programas federales, administrar la pobreza y marginación con políticas asistencialistas y aprovechar las remesas como sustituto de la ausencia de verdaderas políticas de desarrollo económico integral que erradiquen la desigualdad y la pobreza.

En los últimos ocho años, aunado a la crisis económica estructural en el estado se ha presentado una crisis de inseguridad y violencia a causa de la irrupción de varias organizaciones criminales que se han apropiado de las diversas regiones y presentan una guerra entre ellas y con las fuerzas policiacas y militares por el control de todo el estado. Los secuestros, las extorsiones, los robos con violencia y los asesinatos (más de 300 anuales en los últimos cinco años) han venido a cambiar cualitativamente la situación económica, social y política de la entidad. En varias ocasiones, las instancias gubernamentales de Estados Unidos han declarado

a nuestro estado como peligroso para sus ciudadanos, las inversiones de migrantes y otros actores se han reducido y las carreteras de la entidad siguen siendo consideradas como de las más peligrosas del país.

Las violencias emergentes han trastocado toda la vida del estado en general, y en particular, han desmotivado las inversiones de los migrantes y generado un proceso de emigración de abuelos zacatecanos hacia aquel país ante los secuestros, extorsiones y robos, cuyas familias consideran que el estado es demasiado peligroso para que sigan viviendo aquí. Esto ha impactado en el tejido social estatal y regional, como se indicó antes, las carreteras que comunican con otros estados han sido señaladas como de las más peligrosas del país por los robos y secuestros; el reclutamiento de jóvenes y niños se presenta en varios municipios por parte de los grupos criminales, los cuales han logrado controlar o influir en la mayoría de las policías municipales y en parte de la policía estatal, situación que ha llevado prácticamente a militarizar al estado, con la presencia permanente del Ejército y la Marina, y a colocar la construcción de cuarteles y bases policiacas regionales como las obras públicas más relevantes del gobierno estatal actual.

La tragedia de las violencias estructurales y emergentes en Zacatecas coincide con el diagnóstico que hace el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuesta para América Latina (*La Jornada*, 20 de julio de 2014) en el que señala que el incremento de la violencia, crimen e inseguridad en la región se explica, entre otros factores, por tener una estructura económica que condiciona un crecimiento sin calidad y centrado en el consumo, una movilidad social insuficiente, que genera incluso un “delito aspiracional”, una deserción escolar alta, un crecimiento urbano acelerado y la falta de capacidad de los estados en materia de procuración de justicia.

Dicho Informe subraya que los cambios en instituciones sociales y los vínculos comunitarios, como la familia, la escuela y la comunidad, han perdido fuerza como cohesionadores sociales que permitían la convivencia positiva, lo que ha generado en algunos casos “formas de organización distorsionadas por el temor y la desconfianza”, entre ellas la “justicia por propia mano”, así como el apoyo a las “políticas de mano dura”. Este escenario de descomposición social e institucional por la sincronía de las violencias estructuras y emergentes describe la descomposición de Michoacán, Tamaulipas, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y en general de todo México hoy.

Así, en el caso de Zacatecas, junto a los indicadores de pobreza (60% de la población estatal) los indicadores de inseguridad y violencias provocan una verdadera crisis de seguridad humana en el estado, ante la cual se requiere la construcción social y la aplicación de una verdadera estrategia de desarrollo humano sustentable, que entre otros componentes, considere los siguientes (Márquez Covarrubias, Delgado Wise, García Zamora: 2011):

1. Un cambio estructural que redefina el papel subsidiario y extractivista que ha caracterizado a la entidad en el contexto de la economía nacional y el bloque económico de América del Norte, que ha significado una enorme

sangría de recursos naturales, sociales y humanos que devastan el entramado productivo, social y regional.

2. Una transformación social que posibilite la reinserción de los vastos sectores excluidos como productores, consumidores y ciudadanos en la vida estatal.
3. La promoción de centros regionales innovadores en todo el estado como una forma de revertir el extractivismo centenario y transitar al desarrollo incluyente mediante la ciencia y tecnología aplicada a las actividades regionales con mayor potencial de impacto en el encadenamiento productivo, generación de empleo, cohesión social y arraigo de la población zacatecana y la que vuelva o quiera regresar de Estados Unidos.

En las condiciones particulares de Zacatecas, una estrategia orientada a la promoción del desarrollo humano sustentable debe considerar, al menos, tres dimensiones críticas:

1. La generación de políticas públicas de desarrollo integral, migración y seguridad humana.
2. La generación de condiciones de equidad para los sectores más vulnerables como lo son jóvenes y niños.
3. Un cambio cualitativo en el sistema de educación estatal, orientado hacia la formación integral de ciudadanía para el desarrollo personal y comunitario de todos los habitantes del estado mediante la ciencia, la tecnología, el arte y el deporte. De forma que todos los ciudadanos a futuro puedan actuar como verdaderos agentes de desarrollo en su comunidad, en su colonia, en sus barrio y como soporte del diseño de nuevas políticas públicas que coloquen en el centro la democracia, el empleo, la igualdad y cohesión social.

La búsqueda de un desarrollo humano en la entidad requiere asentar, previamente, los fundamentos políticos e institucionales para emprender el camino del cambio estructural, la transformación social y bienestar. Tales fundamentos son los siguientes:

1. Proyecto de gran visión para el desarrollo humano.
2. Configuración de la agencia de desarrollo estatal.
3. Diseño y aplicación de nuevas políticas públicas.
4. La ciencia, la tecnología, la cultura y el deporte como soportes del cambio económico y social.

Los lineamientos estratégicos para el desarrollo humano en Zacatecas comprenden:

- Equidad social.
- Rearticulación del aparato productivo mediante la ciencia, la tecnología y la cultura. Con enfoque de integración regional, encadenamientos productivos, generación de empleos, cohesión social y fortalecimiento de arraigo de la población.
- Rearticulación espacial. Nueva ruralidad y ciudadanización de las políticas territoriales y de urbanización.

- Ética, cultura y conocimiento como plataforma de la vida ciudadana, de la administración pública y de las políticas y programas de desarrollo sectorial y regional.
- El sistema educativo como agente del desarrollo (incluyendo talento, experiencia y conocimientos de la población zacatecana en Estados Unidos).
- La formación de las nuevas generaciones como objetivo estratégico de toda la acción pública bajo los principios de ciudadanía plena, capacidad y libertad.
- Concretizar la enorme experiencia adquirida sobre migración internacional, remesas, organizaciones sociales transnacionales, familias transnacionales y proyectos solidarios en verdaderas políticas de desarrollo integral, migración y seguridad humana, que permitan fortalecer el tejido productivo y social, generar empleos y bienestar, para que las siguientes generaciones puedan ejercer el derecho a no emigrar o que lo hagan como una opción y no como necesidad como sucede hasta ahora.

Bibliografía

- Arizpe, Lourdes (1985), *Campesinado y migración*, México. Consejo Nacional de Fomento Educativo.
- Catalán Lerma, Martín (2014), “Cierran 20 telesecundarias y 50 primarias por falta de alumnos”, *La Jornada Zacatecas*, 9 de julio.
- García, Raúl (2011), “Cierran 50 escuelas en zonas rurales del estado de Zacatecas”, en *El Sol de Zacatecas*, Zacatecas, 8 de mayo de 2011, en: <www.oem.com.mx/elsoldezacatecas/notas/n206983.htm>.
- Guzmán López, Federico (2014), *El subdesarrollo en Zacatecas: Economía de enclave del capital global y espacio de inseguridad humana* (inédito).
- Humberto Márquez, Raúl Delgado Wise y Rodolfo García Z., “Modernización neoliberal en Zacatecas. Extractivismo, insustentabilidad y migración”, en Rodolfo García Zamora y Francisco Javier Contreras Díaz (coords.) (2012), *Seminario Estatal de Universitarios por una Nueva Estrategia de Desarrollo Integral para Zacatecas*, UAZ. *La Jornada Zacatecas*, 20 de julio de 2014.
- Luna Flores, Maximino *et al.* (2012), “La producción agrícola de temporal de Zacatecas del año 1980 al 2009”, en Rodolfo García Zamora y Francisco Javier Contreras Díaz, *op. cit.*, pp. 117-140.
- Márquez Covarrubias, Humberto, Raúl Delgado Wise, y Rodolfo García Zamora (2011), *Desarrollo humano. Una visión para el presente y futuro de Zacatecas* (inédito).
- Muro, Francisco (2007), “Deserción escolar y cultura de la migración en Zacatecas”, en <www.inm.gob.mx/static/Centro_de_Estudios/Biblioteca_Digital/620Deserción_escolar_zacatecas.pdf>.
- Torres Ramírez, Mireya, y Rodolfo García Zamora, “Crisis en Estados Unidos y su impacto en las remesas zacatecanas. Efectos en nueve comunidades de alta migración internacional”, en Rodolfo García Zamora (2012), *Crisis, migración y desarrollo. Los actores sociales y el reto de nuevas políticas públicas*, UAZ.
- Torres Ramírez, Mireya (2014) *Estrategias de reproducción social de los grupos domésticos en el medio rural de Zacatecas. Un primer acercamiento* (inédito).

E

China y su desafío ambiental. ¿Cambio civilizatorio?*

Cassio Luiselli**

n noviembre pasado se celebró en Beijing el muy esperado Tercer Pleno del 18 CCPCH.¹ Con el ascenso al poder del carismático Xi Jinping y su competente premier Li Keqiang, se multiplicaron las expectativas de que este Tercer Pleno² resultara de la envergadura de los terceros plenos de 1977 (rehabilitación de Deng Xiaoping) y 1978 (lanzamiento de las reformas económicas). Sin embargo, la ausencia de anuncios espectaculares en el campo de la política, así como el lenguaje comedido y hasta cierto punto vago de su comunicado oficial, de alguna manera desinflaron las expectativas de muchos. Hay quienes esperaban, sobre todo, reformas de gobernanza política y descentralización de gran calado

* Análisis a partir del tercer Pleno del 18 Comité Central del Partido Comunista Chino, noviembre de 2013.

** Economista, profesor-investigador del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, campus ciudad de México.

¹ Véase “Comunicado de la III Sesión Plenaria del XVIII Comité Central del Partido Comunista de China (aprobado el 12 de noviembre de 2013 en la III Sesión Plenaria del XVIII Comité Central del Partido Comunista de China). Resoluciones del Comité Central del Partido Comunista de China acerca de algunos problemas importantes relativos a la profundización integral de la reforma (aprobadas el 12 de noviembre de 2013 por la III Sesión Plenaria del XVIII Comité”. Decision of the Chinese Communist Party Central Committee on Several Major Questions About Deepening Reform”.

² Los Terceros Plenos suelen ser tan importantes pues se celebran a un año del ascenso al poder de un nuevo dirigente máximo de China o, cada cinco años y puede dar la pauta para una década de política económica.

que jamás se anunciaron, o reformas de fondo en el régimen de derechos humanos y democracia. Pero no fue así: el Comunicado indica que la nueva ronda de reformas bajo Xi Jinping serán sobre todo de tipo económico, tendientes, en general a dar más poder a las fuerzas del mercado, sin tocar mayormente la estructura política y las formas tan centralizadas de gobernanza a partir del férreo control del Partido Comunista Chino. Hay que recordar que Xi ha actuado con más rapidez y decisión que sus antecesores en consolidar su triple y enorme poder: está firmemente al frente del aparato del Estado, del Partido y del Ejército. Perestroika sí, glasnost, no: el fantasma de Gorbachov sigue acosando a los dirigentes chinos.

Tanto el comunicado sobre el Tercer Pleno, como otras fuentes e interpretaciones del mismo³ aportan un cuadro bastante preciso de las reformas y su sentido. Es claro que el objetivo central de este pleno fue el de avanzar en múltiples reformas, pero básicamente dando al mercado un mayor papel en la asignación de recursos y la formación de los precios, dejando en un segundo plano otro tipo de políticas y normas. Se destaca también que las esperadas reformas al sector de empresas de propiedad estatal, enfatizan el uso de parámetros de mercado y en consecuencia, las reformas implican poner atención en la fijación de precios a las señales del mercado; e incluso aceptar proyectos de inversiones con participación del sector privado, con esos parámetros de racionalidad económica, pero —para desilusión de muchos— el gobierno mantendrá la propiedad de las mismas. Por cierto, como veremos con más detalle, el Pleno se planteó también avanzar en la forja de una “civilización ecológica”, pero aquí también las principales medidas propuestas encuentran su principal soporte en dar más protagonismo a las fuerzas del mercado, compartiendo tareas y objetivos con las medidas de comando y control, que hasta hace poco eran prácticamente las únicas.

Más allá de la desilusión de algunos, una cuidadosa lectura del Comunicado y otros documentos conexos, nos permite suponer que los cambios económicos, los de orden jurídico, los de política ambiental, urbana podrían resultar de gran importancia y transformadores a fondo de la actual situación china. En el centro de todo está la decisión de reformar, pero preservando los que ellos llaman una economía “socialista de mercado”; en otras palabras, un modelo distinto de gestión del capitalismo: con un Estado de corte leninista, regulador y fuerte mediador ante las fuerzas del mercado. China, por tamaño, es ya la segunda economía del mundo y tras más de tres décadas de crecimiento cercano al 10% anual en promedio, se ha transformado en una enorme y compleja economía, que se aparta dramáticamente de los modelos de gestión de las avanzadas economías de Estados Unidos, Europa o Japón. Este modelo dirigista y centralizado, ha crecido más rápido y ha sacado más gente de la pobreza que ningún otro en la historia. A pesar de sus costos, vale la pena analizarlo con detenimiento.

Así, China y su modelo de gestión resulta muy diferente al de otras economías capitalistas maduras que han descentralizado mucho más el poder y los procesos de toma de decisiones. De tal manera, que una primera pregunta válida y

³ Véanse distintas notas y entrevistas en el *People's Daily* del 15 al 18 de noviembre de 2013.

crucial en torno al momento actual sería: Sin cambiar el modelo político, pero dando más margen al mercado ¿podrán una vez más, en esta nueva ronda de reformas, sacar adelante la economía china y mantener su formidable expansión y equilibrio macroeconómico? Pensamos en una expansión que quizá ya no sea de 9 o de 10%, pero sí por lo menos de un respetable 7.0 o 7.5%; asimismo ¿podrán transitar hacia una economía más limpia y sustentable, con patrones distintos de producción y consumo? La lección de fondo a estudiar será qué papel asignan al mercado, cuál y cuánto al Estado y cómo interactúan éstos con la sociedad. Hoy por hoy se advierte una férrea voluntad desarrollista, un claro dirigismo pero no la adopción sistemática de ideas políticas y derechos individuales de corte occidental. Si bien se señala la necesidad de medidas para asegurar la protección a los derechos humanos, y de más consultas directas a la ciudadanía, no se aportan suficientes detalles al respecto.

Permanecen hoy incógnitas y riesgos ostensibles: China es ya la segunda economía del mundo y es claro también que hoy el tamaño del sector privado y su desempeño estratégico es inconmensurablemente mayor —y poderoso— al de hace 35 años, cuando arrancaron las reformas. El ciudadano medio no sólo es hoy mucho más próspero, sino que tiene más educación y está más y mejor informado. La sociedad civil es más activa y usa profusamente las redes sociales de la Internet, los obreros se organizan más y más. Es legítimo, en consecuencia, preguntarse si no entrará esto en colisión con tanta centralización del poder. Además, en las reformas anunciadas en el Tercer Pleno se extiende el papel del mercado a muchos sectores, incluso al vasto sector de las empresas “socialistas” (estatales). Esto le da un nuevo significado e importancia a lo que los chinos llaman, desde la era de Deng el “socialismo con mercado” en contraposición al radical paradigma maoísta de “socialismo sin mercado” (ni precios en función de escasez), pero tampoco se trata de un modelo abiertamente capitalista y neoliberal. Aquí tal vez esté la clave de lo que los delegados del Comité Central al Pleno quisieron decir por *el sueño chino*: un camino a la prosperidad de otro corte, dirigido por un partido único y sólo dentro del cual se expresa la política y se procesan las diferencias. En clara alusión e irónico desafío al *american dream* del siglo xx norteamericano.

El momento actual de China es particularmente delicado. Tras más de 30 años de intenso crecimiento, la prodigiosa máquina productiva comandada por el Estado y fincada en la tecnología, la inversión foránea y las exportaciones masivas de manufacturas comienza a desacelerarse, si bien es cierto que el crecimiento de 7 o más por ciento, sigue siendo la envidia de un mundo semiestancado y al borde de la deflación. Habrá que ver si se puede mantener, a la vez que se hacen ajustes en torno a la desordenada expansión del crédito y teniendo que enfrentar una debilitada demanda mundial. La llamada “fábrica del mundo” tiene, además, que reestructurar muchos sectores de la economía para mantenerla competitiva. China está a mitad de camino en su proceso de desarrollo y precisa aún de crecer rápidamente por largo tiempo si quiere hacer crecer el ingreso medio a la vez que liquidar la pobreza extrema en la que todavía vive alrededor de 20% de sus habitantes, casi 300 millones de personas. Este Tercer Pleno parece confiado en su derrotero: se

trata ahora de extender la capacidad del mercado para asignar eficazmente recursos en otros sectores, notablemente los servicios, a la vez que se enciende el motor de crecimiento basado en el mercado interno, que empieza a ser muy significativo.

En cuanto a las reformas en general, más allá del tema ambiental que nos ocupará en este ensayo, conviene recordar que el comunicado del Tercer Pleno establece una abigarrada y ambiciosa agenda de desarrollo y reforma que detalla, en nada menos que 16 capítulos, 60 puntos⁴ más o menos detallados, una agenda desarrollista que reasigna funciones al Estado (gobierno, más precisamente) y al mercado. Se postulan reformas a las empresas estatales, reformas financieras y fiscales, estímulos a la urbanización masiva (simplificando también la emigración de zonas rurales); más transparencia gubernamental, reformas judiciales y mayor certidumbre al marco jurídico y los derechos legales de las personas; consultas ciudadanas, liberalización parcial de los medios de comunicación y control limitado de la Internet; avanzar en la sustentabilidad, enfrentar el cambio climático y construir la llamada civilización ecológica. Así como apuntalar la seguridad del Estado y llevar a término la campaña emblemática de Xi Jinping contra la corrupción y, no menos importante, la creación de un pequeño grupo de alto nivel que siga y supervise que las reformas se cumplan y no se diluyan en la enorme burocracia china. El lenguaje, como dijimos, apunta a mantener el modelo político. Por eso se reiteran dos palabras clave a lo largo del texto: “profundizar” (las reformas iniciadas en 1978) y “perfeccionar” (muchas de ellas). Para que no quepa duda, al inicio del texto se apela ritualmente a la guía del Partido Comunista en la construcción de un socialismo con características chinas, teniendo como guía al marxismo-leninismo, al pensamiento de Mao Zedong y a las Ideas de Deng Xiaoping.

La desigualdad creciente y la corrupción rampante, son dos de los frutos más amargos de la etapa de crecimiento desmedido que ahora se trata de enfrentar y cambiar. En esa clave hay que leer buena parte de los 60 puntos del Comunicado. Pero existe otro fruto amargo de la enorme expansión económico-manufacturera y que aquí nos ocupa: el serio deterioro ambiental y la contaminación que degrada los ecosistemas y castiga brutalmente a la mayoría de las ciudades china, amenaza la salud pública y la calidad de vida de sus ciudadanos. De hecho, la grave contaminación es sólo la punta de un *iceberg* mucho más peligroso: China ya es la líder mundial en la emisión de bióxido de carbono, metano y otros gases de efecto invernadero (GEI) que están contribuyendo dramáticamente al calentamiento glo-

⁴ Véase, CCP Document: “Decision on Several Major Questions About Deepening Reform”, Beijing, noviembre de 2013. También puede revisarse directamente:

http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c_118164235.htm.

“Communiqué of the Third Plenum of the 18th CPC Central Committee”, disponible en chino en http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/12/c_118113455.htm.

Xi Jinping, “An Explanation of the Chinese Communist Party Central Committee Decision on Several Major Questions About Deepening Reform”, disponible en chino en http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c_118164294.htm.

“The Sentences are about Reform, the Words Have Intensity: Authoritative Discussion on Studying the Implementation of the Spirit of the Third Plenum of the 18th Party Congress”, disponible en chino en http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2013-11/15/nw.D110000renmrb_20131115_1-02.htm.

bal, o cambio climático. Así, China sufre la opresión de dobles tenazas en su medio ambiente: una terrible contaminación doméstica y enormes emisiones a la atmósfera global de bióxido de carbono y otros “gases invernadero” que amenazan con acelerar aún más el cambio climático y perder el control planetario del mismo.

De manera un tanto enigmática, el comunicado habla de transitar hacia una nueva “civilización ecológica”. Pareciera un exceso retórico, hablar de otra “civilización” justamente en un país que más que un Estado-nación convencional es una civilización única y singular, cuatro veces milenaria. Pero aquí es donde se puede ver, quizá más que en ningún otro sector el verdadero desafío y alcance de las reformas que pretende impulsar el Tercer Pleno. Si en verdad se trata de alentar un cambio civilizatorio, si realmente China entiende que no puede replicar el modelo de despilfarro en el consumo y el patrón energético que sirvió a la expansión de Occidente (y Japón) en el siglo xx, tendrá que hacer muchas cosas drásticas y crecer de otro modo. En este siglo, el cambio climático impondrá un freno poderoso a ese patrón insustentable, si es que se quiere evitar un desastre ambiental y de civilización a escala planetaria. Desde luego, no se trata de que únicamente China deba cambiar, esto atañe a todos los países: pero China, por su dimensión y por la escala de su deterioro ambiental, tiene que mostrar el camino y ser líder en una nueva forma de producir y consumir. Ello debiera empezar por desacoplar el crecimiento económico (oferta productiva) de los aumentos en los niveles y modalidades de consumo. Quizá a eso se referían los delegados al Tercer Pleno: un cambio de gran calado en los patrones de producción y consumo. Pero desafortunadamente eso no se puede apreciar todavía en los hechos y estadísticas medioambientales chinas. Más aún, las proyecciones a futuro resultan en extremo preocupantes. Así es válido preguntarnos si, con las resoluciones del Tercer Pleno en la mano, podemos abrigar confianza de que los problemas torales de la China actual y que comprometen su futuro se están realmente considerando en toda su dimensión y complejidad. Con esto en mente, de entre los diversos y serios dilemas que enfrenta China, hemos escogido para este ensayo el tema ambiental, porque marca limitantes y desafíos que, dada su enorme escala y magnitud afectan no sólo a China, sino a todos nosotros, el resto del mundo. Además, el tema ambiental está centrado en el cambio climático, no es el único pero hoy por hoy, sí el más urgente y más global de los efectos ambientales. Hablar de medio ambiente, por cierto, es también, considerar los cruciales temas de la energía y del agua. Antes de ver el tema de la nueva “civilización ecológica” conviene recordar, si bien someramente, los principales problemas y desafíos ambientales de China que nos atañen a todos.

Desde tiempos remotos y también en la era maoísta⁵ China, siempre el país más poblado de todos, ha luchado contra los desafíos de la naturaleza y ha deprecado sin cuartel su medio ambiente. Sus ríos, sobre todo el Amarillo le han causa-

⁵ Véase para un análisis de la era maoísta: “The river runs black” de Elizabeth C. Economy, 2004, Ithaca, Cornell University Press, y para una visión histórica de largo aliento sobre los problemas ambientales de China: “The retreat of the elephants: An environmental history of China” de Mark Evelin, 2004, New Haven, Yale University Press. Habla de un enorme territorio otrora poblado por densas forestas y elefantes, así como de una riquísima y variada fauna hoy extinta.

do, de manera continuada, grandes quebrantos e inundaciones; su suelo en el norte es árido y el agua escasa. Pero la época actual, de crecimiento brutal e indiscriminado, basado sobre todo en manufacturas para la exportación, ha devastado el ambiente y contaminado dramáticamente sus ciudades y regiones económicas. La contaminación de las ciudades chinas es ya legendaria: 16 de las 20 ciudades más contaminadas del mundo están en China. Este invierno, la contaminación de Beijing arrojó por varios días un Índice de Calidad del Aire (ICA)⁶ de 775 puntos mientras que, por ejemplo, raramente ninguna ciudad norteamericana rebasó los 100 puntos. Éste es el caso no sólo a Beijing, sino de muchas otras ciudades, sobre todo del norte y noreste de China, donde la esperanza de vida empieza a afectarse. El gobierno anunció medidas inmediatas y el compromiso de anunciar con oportunidad y transparencia cuáles eran las peores (y mejores) 10 ciudades en materia de contaminación. El premier Li Keqian anunció una “guerra a la contaminación” y medidas concretas que se aplicarán sobre todo en Beijing y Shanghái: los costos sociales están siendo enormes y es claro que los ciudadanos ya esperan medias dramáticas, urgentes. Las autoridades lo tienen en su lista de grandes prioridades. Triunfar en esta “guerra” será difícil mientras se mantenga la gran dependencia del carbón para la calefacción y como combustible. En el mejor de los casos, disminuir esa dependencia y “limpiar” la producción de carbón tomará un buen tiempo.

Desde hace por lo menos 10 años, las autoridades chinas aceptan con veracidad y rigor el grave problema ambiental que les ha traído el crecimiento abrupto de su economía, con todo y su patrón productivo muy contaminante e intensivo en energía, particularmente por su gran dependencia del carbón. El actual Plan Quinquenal 2011-2015 ya pretende atacar de frente el problema: impulsa la eficiencia energética y busca un aprovechamiento más limpio del carbón, así como del reciclaje de desechos y basuras. Se habla de impulsar la producción de vehículos impulsados por energías limpias y alternativas (y vehículos eléctricos). La energía eólica y solar han recibido también un fuerte estímulo estatal. Se acepta que estas metas, sobre todo la de producir carbón de manera más limpia, tomarán tiempo y habrán de requerir un flujo constante de innovaciones tecnológicas e inversiones sumamente costosas. Por primera vez, se tienen metas para reducir las emisiones de bióxido de carbono y otros gases de efecto invernadero, dentro de un plan integral para enfrentar el desafío del cambio climático. Asimismo, se presentan medidas para el ahorro y la conservación del agua.

El Tercer Pleno va más allá y habla de “acelerar el fomento de la *civilización ecológica*” Para ello postula “el más riguroso” sistema de protección, de compensación de daños y búsquedas de responsabilidad (ambiental).⁷ Acertada y audazmente, menciona la construcción de una “China hermosa”,⁸ significando que la

⁶ Air Quality Index (AQI). Se trata de un índice internacional, pero contiene muchas salvedades y variaciones locales, por lo que las comparaciones son solamente indicativas.

⁷ Se establece firmemente el principio de “quien contamina, paga”.

⁸ Ojalá nuestras autoridades ambientales tuvieran en mente la urgente necesidad de recuperar la belleza paisajística de México que parece afearse más y más, ante el avance de una desordenada “modernidad”.

planificación del territorio será más a fondo y detallada e incluirá la estética del paisaje. Todo esto, esencialmente, se logrará con poner al sistema de precios de mercado al mando: “acelerar la reforma de los precios de recursos naturales y derivados para reflejar integralmente la oferta y la demanda en el mercado, el grado de rareza (*sic*) y escasez de recursos y el costo del daño ecológico”. Ello incluye gravar los recursos y espacios naturales ocupados; mejorar el sistema de tratamiento ambiental y restauración ecológica; perfeccionar los derechos de propiedad de activos en recursos naturales y el correspondiente control de su uso. Incluyen en esto el registro y supervisión debida “espacios ecológicos naturales”. Así como sistemas de planificación de espacios y territorios y mejorar la administración y supervisión de recursos naturales de propiedad pública (“de todo el pueblo”). Señalan también la necesidad de “perfeccionar” los sistemas de ahorro de energía, agua y tierra y de “marcar una línea roja” de protección ecológica, supervisión, monitoreo y alerta sobre la capacidad de carga (portadora) de los recursos, dentro de las distintas demarcaciones regionales. Los mecanismos de comando y control (administración y normas) deberán mejorarse y usarse ahora en complemento a los mecanismos de precios. Bien, pero ¿conduce esto un “cambio de civilización”? Más allá de las ambigüedades inherentes a una definición de “civilización”, podemos decir que se trata de medidas que, sobre todo, atienden la protección y un mejor manejo de territorios, recursos y ecosistemas, pero que hablan poco de los temas de consumo y de patrones de utilización del territorio. Un cambio civilizatorio, como quiera que se perfile, debe incluir cambios no sólo en la manera de producir y de proteger la base material de recursos naturales, sino también de modificar hábitos, valores y patrones de consumo y uso del territorio. La China consumista de estos tiempos parece, en este sentido, muy lejos de un “cambio civilizatorio”. Más bien, sigue con entusiasmo la máxima de Deng: “Hacerse rico es glorioso”.

En este sentido, resulta útil tomar en cuenta el concepto de la “huella ambiental”, que es un indicador muy amplio y nos ayuda a entender y medir las grandes tendencias de la sustentabilidad global y vincularlas con las tendencias mundiales. La huella ambiental se expresa en unidades de superficie (hectáreas) de un país, se determina por su población y sus niveles de consumo (medios en términos per cápita) y la intensidad en el uso de recursos materiales. En 2012, a expresa petición del Consejo Chino para la Cooperación Internacional se llevó a cabo un extenso estudio de la huella ambiental china,⁹ el reporte está firmado por Zhu Guangyao, vicepresidente ejecutivo de la Asociación para la Investigación y Promoción de la Civilización Ecológica China.¹⁰ El resultado no fue demasiado sorprendente: la huella ambiental china es muy significativa, de hecho, la mayor del mundo en términos cuantitativos globales, pero aún es relativamente modesta en términos per cápita. En promedio, cada persona consume 1.62 “hectáreas globales” de tierra biológicamente productiva, aún por debajo del promedio mundial

⁹ “China Ecological Footprint Report 2012”, WWW Fund, Beijing office and others, Beijing 2013.

¹⁰ China Ecological Civilization Research and Promotion Association.

que es de 2.2 hectáreas, pero ya requiere el doble de lo que sus propios ecosistemas pueden producir, de ahí su enorme apetito por importar bienes intensivos en recursos naturales, sobre todo de África, del Sureste Asiático y Sudamérica. Pero esos niveles de consumo reflejan un ingreso per cápita todavía muy bajo, alrededor de 7 000 dólares nominales por persona en 2012, apenas algo más de la séptima parte del equivalente en Estados Unidos. Eso quiere decir que, en la trayectoria de crecimiento de China (aún ajustada por una “desaceleración” en su crecimiento), hacia el año 2040 su huella se aproximará a la suma del resto del mundo, haciendo insostenible en términos de “hectáreas globales” el patrón de producción-consumo vigente en el planeta. De ahí el llamado al “cambio de civilización que implica para China (y para el mundo) ir reduciendo su huella ecológica. El reporte en cuestión, esboza una estrategia llamada *circle* (círculo en inglés, para dar la idea de lograr un “círculo virtuoso”) y que entraña desarrollo urbano compacto, acciones individuales, reducción de flujos de desechos materiales, estrategias de reducción de carbón, manejo del suelo y aumentos de eficiencia (sustentabilidad). Así, se empieza a prefigurar mejor el concepto de cambio civilizatorio y se entienden mejor las medidas que propone el Tercer Pleno de 2013, pero que parecen a todas luces insuficientes.

En general, el desempeño ambiental reciente de China, indica claros progresos pero también retrocesos. Pero sobre todo, dada la escala, la magnitud del desafío ambiental se podrá estar enfrentando, pero está aún muy lejos de resolverse. Todavía no se ve luz al final del túnel. Es cierto, por ejemplo, que si bien se ha convertido en el principal emisor de bióxido de carbono en el mundo, dichas emisiones están aumentando cada vez más lentamente¹¹ y pasaron en la última década de crecer a 10 a sólo 3%, debido a grandes esfuerzos de política, centrados en el incremento de la energía hidroeléctrica,¹² el creciente uso de energías renovables y la eficiencia energética (energía consumida por unidad de costo o producto). China plantea pasar de una mezcla energética en renovables a poco más de 11% para 2015 y doblar esa cifra en 2020.¹³ La intensidad en el uso de energía o la “eficiencia energética” ha mejorado continuamente. China tiene ya la mayor capacidad instalada en el mundo de energía eólica y la solar va en esa trayectoria. Sin embargo, este esfuerzo no basta, pues China (y Estados Unidos) son ya responsables por más del 40% de las emisiones de CO₂ y con las tendencias actuales, no se logrará evitar que éstas crezcan todavía un 20% adicional, poniendo el aumento de las temperaturas en una trayectoria de 3.4 grados centígrados, muy por encima del 2° considerado como el mínimo aceptable por el protocolo de Kioto.¹⁴

¹¹ PBL Netherlands Environmental Assessment Agency: Trends in Global CO₂ Emissions Report.

¹² Tómese en cuenta la puesta en marcha de la mayor hidroeléctrica del mundo: “Las Tres Gargantas”.

¹³ Jonathan Moch: “Renewable energy in China: An overview”. (2013).

¹⁴ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que administra el Protocolo de Kioto. Véase: “China’s dilemma: Economic growth and climate change” de Ligang Song y Wing Thy Woo (eds.), Washington, D.C., Brookings, 2008.

El problema mayor sigue siendo el enorme uso del carbón como fuente de energía que hace, hasta cierto punto, nugatorios los esfuerzos en los rubros mencionados, la combustión de carbón significa casi el 70% del uso total de energía en China.¹⁵ El gobierno chino publicó, justo para el Tercer Pleno su Reporte de 2012 sobre sus acciones y políticas para enfrentar el cambio climático,¹⁶ allí se dio inicio a la formulación de una estrategia de “desarrollo con bajo consumo de carbón”. En general, las tendencias que apunta son las correctas, pero sus avances aún demasiado modestos: el uso energético del carbón disminuyó (respecto al año anterior) en 1.3%; el del gas natural creció en 0.5%, mientras que el petróleo lo hizo en un 0.3; los combustibles no fósiles crecieron a 9.1%, un aumento de 1.1%. Son metas significativas, pero aún modestas, toda vez que no se tienen aún tendencias claras a largo plazo. A los problemas de contaminación y emisiones de CO₂ y otros gases invernadero, se añaden en el caso chino, los severos problemas en materia de disponibilidad de agua, o el llamado “estrés hídrico” que es particularmente serio en el norte del país. Este tema no lo trataremos en este espacio, por estar fuera del tema principal que nos ocupa, pero conviene tenerlo en mente a la hora de considerar los problemas y restricciones ambientales chinas en su totalidad. Baste decir que más de 300 millones de personas, sobre todo en el medio rural no tienen acceso regular al agua potable y en el norte, donde vive la mitad de la población, se dispone apenas de 20% del agua total. En este sentido, es particularmente preocupante el uso intensivo del agua para las plantas de carbón, de por sí sumamente contaminantes.

Ante estos modestos avances, se debe tomar en cuenta el otro lado de la ecuación: el consumo (o la demanda). Con un ingreso per cápita, de apenas un séptimo del de Estados Unidos, por ejemplo, China por su enorme población y restricciones naturales es ya el principal emisor de CO₂ y su huella ambiental viene en claro ascenso. Veamos por ejemplo, un sector paradigmático, tanto por su importancia y volumen, como por sus encadenamientos críticos con muchos otros sectores como el automotriz. La producción y el uso de automóviles de combustión interna (con base en combustibles fósiles) son, con mucho, la mayor fuente de emisiones de CO₂ y otros gases invernadero. En China, el crecimiento en la producción y uso de automóviles ha sido exponencial, apenas hace cinco años sobrepasó la producción de Japón y de Estados Unidos, quienes habían liderado la producción automotriz durante más de 50 años. En 2012 China produjo algo más de 19 millones de automóviles; casi tantos como la suma de Japón y Estados Unidos. Esto explica, junto a la calefacción y energía fabril con base en el carbón, la brutal contaminación en las ciudades chinas (y los problemas de congestión en el tráfico de autos). Tampoco es un secreto el voraz y creciente consumo de aparatos electrodomésticos y toda clase de artículos de lujo, sectores donde se va colocando a la cabeza mundial, con empresas como Haier que van dominando el mercado de los electrodomésticos.

¹⁵ La mixtura o “mezcla” energética de China es la siguiente: 70% carbón; 19% petróleo; hidroeléctrica 6%; gas natural 3%; nuclear 1%; renovables 1 por ciento.

¹⁶ “China’s Policies and Actions for addressing Climate Change (2012)”.

Estos patrones de consumo suelen ser propios de un país que crece, prospera y se urbaniza. La vida urbana conlleva un patrón de consumo y gasto de energía mucho mayores que los que se tienen en pequeños pueblos rurales. El propio Tercer Pleno habla de la conveniencia económica, el propósito político y el enorme esfuerzo por acelerar la urbanización china. Así, en las próximas dos décadas seguramente se habrá consumado la mayor y más rápida expansión urbana en la historia humana: entre 300 y 400 millones de personas habrán emigrado del campo a las ciudades. Algo así como si la población de Brasil y México combinados, se mudaran a las ciudades en menos de 20 años. Evidentemente, en términos ambientales y de cambio climático, esto presenta un enorme e inédito desafío.¹⁷ Esto, claro está, es otro reflejo de la modernización y crecimiento económico tan acelerado de China y sucede con un ingreso per cápita todavía modesto, análogo al de Paraguay; la preocupación de fondo es qué pasará en términos de producción y consumo cuando en pocos años alcance el ingreso per cápita de México y no mucho después el de España, y así sucesivamente hasta hacerse semejante al de los países hoy más avanzados. Para arribar a la *civilización ecológica* en poco más de una generación, se tendrán que enfrentar grandes desafíos y tomar decisiones drásticas, aparentemente sin una sociedad civil alerta e independiente del Estado y su partido, algo inédito. De manera irónica y premonitoria, todo esto se presentaba y se discutía, apenas hace unas semanas en Beijing, donde por algunos días, la oscura nube de contaminación impedía ver a 100 metros y obligaba cerrar por horas y hasta por días, fábricas, aeropuertos y escuelas. Nada más lejos todavía de dicha “civilización”.

Los números, proyectados a 20 o 30 años, no parecen cerrar sobre todo por el lado del consumo. Nadie duda de las intenciones, pero es tal la magnitud del desafío que uno tiene razón en dudar que se consigan, por lo menos en un plazo tan corto y con las tendencias actuales, las metas de forjar esa nueva *civilización ecológica*. Metas que todos deseamos se cumplan, por China misma y por el resto del mundo. En ese sentido, este Tercer Pleno puede resultar tan importante como los de 1977 y 1978. Dada las características del modelo chino, Xi y Li tienen en sus manos uno de los grandes desafíos del siglo XXI. Más nos vale que tengan éxito.

¹⁷ Desde luego, las ciudades producen economías de aglomeración, incuban creatividad y otorgan grandes ventajas económicas.

Deconstructing Obama

Arturo Calderas*

En una de sus más memorables películas Woody Allen construyó una interesante metáfora en la que narra los infortunios de sus relaciones con media docena de mujeres, incluyendo a su propia hermana. En *Deconstructing Harry*, Allen personifica a un neurótico escritor cuya incapacidad para entender y por lo tanto relacionarse normalmente con el universo que lo rodea, particularmente con las mujeres, se convierte en obstáculo para finalizar una de sus novelas. En la novela crea una serie de personajes ficticios a los que algunas veces idealiza y en otras hace mofa por su incapacidad para entender su mundo. Como tributo a sus méritos como escritor la universidad en la que estudió, y de la que fue expulsado por tener relaciones sexuales con la esposa del rector, le otorga una presea. Para su sorpresa, cuando se presenta a recibirla se encuentra con todos los personajes reales y ficticios con los que nunca pudo tener una relación normal. A final de cuentas, Allen descubre que entre la realidad y la ficción en ocasiones hay una línea muy delgada que el autor debe saber cuándo la atraviesa.

Con un poco de imaginación se puede concluir que al presidente Obama le sucedió algo similar con los personajes que él creyó poder convencer sobre la bondad de su proyecto de gobierno. Los problemas para el presidente surgen desde el momento en que idealiza a personajes que en el mundo real son diferentes a los que él imaginó, un mundo que funciona diferente del que él pensó.

En los primeros cuatro años de su mandato la lucha fue para convencerlos de que la mejor forma de salvar al capitalismo, y con él al sistema de libre mercado, era volverlo un poco menos salvaje y un poco más humano. Esa lucha se tornó en una simple ilusión cuando se topó con una rotunda negativa a algunos de sus proyectos más caros: una profunda reforma al sistema financiero; una profunda reforma al sistema migratorio; una profunda reforma al sistema de salud. La reforma al sistema financiero fue aprobada, pero con una serie de cambios que desvirtuaron la intención de imponer controles más rígidos al sistema bancario y financiero para evitar una nueva crisis como la que explotó en 2008. La reforma al sistema de salud, sin duda uno de los mayores logros de su mandato, también fue aprobada aunque el Partido Republicano ha hecho todo lo posible por desvirtuarla y continúa en su labor de zapa para revertirla. La reforma migratoria continúa en el limbo de las desavenencias entre los republicanos sobre la conveniencia de apoyarla.

* Periodista.

Amén de que otros proyectos como la defensa del medio ambiente, el establecer medidas más drásticas para la venta y adquisición de armas de fuego o un aumento al salario mínimo, han sido derrotadas una y otra vez por los legisladores republicanos, en algunos casos con la aquiescencia de los propios compañeros de partido del presidente.

La reelección

En el acto en que tomó posesión por segunda vez como presidente, después de haber apabullado en las elecciones a Mitt Romney, Obama insistió en la búsqueda de un acercamiento con la oposición republicana. En su discurso insiste en buscar el consenso para gobernar y atacar los problemas más acuciantes del país: “Nuestra jornada no estará completa mientras nuestras viudas, madres e hijas no puedan recibir una remuneración igual a sus esfuerzos; mientras nuestros hermanos y hermanas gay reciban el mismo trato que cualquiera bajo la ley que establece que todos hemos sido creados como iguales; mientras ningún ciudadano se vea forzado a esperar horas para ejercer su derecho a votar; mientras no encontremos una mejor forma para dar la bienvenida a los inmigrantes que ven en América una tierra de oportunidades y jóvenes estudiantes e ingenieros puedan incorporarse a la fuerza de trabajo en lugar de ser expulsados del país...”.

Fue un mensaje que Obama hilvanó para llamar la atención sobre los pendientes de un país cuyos individuos suelen olvidarse de los problemas de los otros, y también sobre la necesidad de incorporar a quienes sistemáticamente se habían opuesto a sus proyectos llamándole iluso, socialista y autócrata.

Muy pronto se percató de que el mensaje no tuvo la aceptación que él buscaba entre la mayoría de sus opositores. La intención de evitar a toda costa que sus proyectos, algunos le llaman sueños, lleguen a buen fin prevalece entre quienes no están dispuestos a conceder ningún avance a su agenda. Frente a la evidencia de que no le será posible persuadir a sus opositores republicanos de la necesidad de los cambios propuestos, Obama regresa al foro público para criticar directamente a los legisladores republicanos por su obstruccionismo a todo intento de aprobar reformas que él considera importantes para el desarrollo más armónico del país y a tono con las necesidades de la mayoría de los estadounidenses.

En el número 34 de *Configuraciones* mencioné que la zozobra que caracterizó los cuatro primeros años de su gestión disminuiría por dos razones: el holgado triunfo con el que ganó su reelección, y porque ya no tendría que pensar en una futura reelección. No ha sido así y, contrario a ello, le ha sido más difícil concretar algunos de sus propósitos. Uno de los impedimentos más serios es el temor del Partido Demócrata a perder la mayoría en el Senado en las elecciones de medio periodo que se celebrarán en noviembre de 2014. El presidente está consciente de que algunos de sus compañeros están en serios problemas para reelegirse en el Senado. De perder la Cámara de Senadores, Obama tendría que gobernar los próximos dos años sin el apoyo del Congreso. Los demócratas quedarían en minoría en la cámara de representantes y el Senado. Muy probablemente se vería obligado a cancelar en definitiva toda iniciativa o posibilidad de impulsar alguna refor-

ma importante. Lo que es aún más grave, habría una posibilidad muy real de que su proyecto más caro, la reforma al sistema de salud, fuera revertida.

Esa circunstancia lo ha obligado a matizar, rectificar e incluso retroceder en algunos de sus propósitos. En las campañas previas a las próximas elecciones, los candidatos republicanos han criticado duramente toda la plataforma política del presidente: la reforma de salud; su intención de establecer medidas más rígidas para la protección del medio ambiente; su propósito de disminuir el gasto militar y su política exterior de distensión. No pocos legisladores y candidatos demócratas, han buscado establecer cierta distancia con la política del presidente para no “enajenar” a una franja de votantes conservadores que ven con antipatía la política liberal de Obama y amenazan con votar en contra de aquellos candidatos que la apoyen.

La dura realidad

Después de lograr la estabilización financiera del país, la recuperación parcial de la economía, y de disminuir la tasa de desempleo de 11 a 7%, Obama no ha logrado persuadir a propios y extraños sobre la necesidad de superar uno de los más acuciantes problemas del país: la desigualdad y la creciente pobreza en cada vez más amplios sectores de la población. No ha podido convencer a sus opositores en el Congreso sobre la necesidad, ya no digamos de ampliar las redes de protección social para millones de estadounidenses, sino al menos de sostener el gasto en ese rubro. Los republicanos insisten en anteponer la reducción del déficit presupuestal a cualquier negociación que tenga que ver con el gasto social. Hay legisladores que todavía insisten en derogar la reforma al sistema de salud y echar atrás todos los avances que en materia de seguridad social representa esa reforma para millones de personas.

En materia de justicia social, Obama ha reivindicado una y otra vez los derechos de las minorías. Su apoyo al derecho que tienen parejas del mismo sexo a contraer matrimonio ha tenido un impacto en la sociedad —en la actualidad 10 estados han reconocido ese derecho— pero aún es largo el camino para superar los atavismos y prejuicios en esa materia. La lucha que su administración ha dado para garantizar el sufragio de las minorías no ha evitado que en por lo menos 10 estados se impongan draconianas medidas para coartar el derecho de los votantes a emitir su voto, como la exigencia de documentos adicionales de identificación para votar, o eliminar de los padrones de votación a quienes estuvieron presos por algún delito no obstante haber cumplido su condena. Estas y otras medidas similares tienen como finalidad la de evitar que las minorías voten, principalmente afro-americanas y latinas, que generalmente apoyan a los demócratas.

En educación, uno de los rubros en los que la Unión Americana ha sufrido un deterioro significativo en las últimas tres décadas, Obama prometió aumentar el número de estudiantes que se gradúan de secundaria y preparatoria (*high school*) de 78 a 90% para el año 2020, lograr que Estados Unidos sea el país número uno en graduados universitarios y suspender el subsidio federal a aquellas universidades que no controlen el aumento en las cuotas escolares. Hay en su plan

dos elementos que no han sido del todo bienvenidos por quienes participan en ese sector. El primero es el énfasis en matemáticas y física, materias en las que los estudiantes estadounidense están en clara desventaja con los de países como China y la India cuya superioridad en esos campos les ha permitido invadir el mercado de la tecnología dentro y fuera de Estados Unidos. Ese énfasis en cuestiones tecnológicas se ha dado a costa de materias más relacionadas con el estudio del desarrollo humano y social, como historia, ciencia política, geografía y arte. El otro aspecto es la promoción de los programas de escuelas “chárter”, cuya esencia es segregarlas de las escuelas públicas y por tanto de la afiliación magisterial a los sindicatos de trabajadores de educación.

En la protección del medio ambiente, su lucha para reducir las emisiones de gas carbono y la propuesta de la construcción de un oleoducto desde Canadá hasta las refinerías del estado de Texas se ha topado con los poderosos intereses de la industria del carbón y del petróleo.

Desde que llegó a la Presidencia en 2008, su política exterior de acercamiento y distensión con otras naciones había recibido el beneplácito de propios y extraños. Sin embargo, debido a la complejidad y dinamismo de las relaciones entre las naciones, le ha sido difícil mantener el apoyo unánime a esa política, tanto en el ámbito externo como el interno. Su intención de disminuir el astronómico gasto en el ejército se ha topado con los numerosos “lobbies” e intereses alrededor de la industria militar, y ha sido obligado a recular en su intento de racionalizar ese renglón del gasto.

Tal vez uno de los más grandes escollos con los que ha tropezado es la persistencia de la Suprema Corte en *politizar* esa institución. Diversos fallos de cinco de los nueve magistrados han tenido una clara intención de minar la política liberal de Obama. Se ha establecido de facto una rivalidad entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial que en nada beneficia la estructura democrática estadounidense tan ponderada por quienes la admiran.

A grandes rasgos éstos son los temas que definen una realidad que Obama imaginó diferente y creyó poder reformar con menos problemas.

La economía

La política económica ha sido uno de los elementos claves que ha definido no sólo el mandato del presidente Obama, sino de quienes le han antecedido. Por esa razón, cuando entregue las llaves de la Casa Blanca a su nuevo huésped, el estado de la economía será uno de los principales aspectos que se tomará en consideración para hacer un juicio de su eficacia como presidente. El otro, sin lugar a dudas será la reforma al sistema de salud.

En el ámbito económico, las evidencias son claras. Los indicadores de crecimiento demuestran que la mayor crisis económica que Estados Unidos ha enfrentado desde los albores del siglo xx ha sido superada. Obama y su equipo financiero lograron estabilizar la economía y reiniciar su proceso de crecimiento. Tal vez no con la celeridad que muchos hubieran deseado y tampoco con los alcances que hubiera sido necesario para un crecimiento más armónico, pero dadas las cir-

cunstances no ha dado para más. Después de la dramática caída en el crecimiento de la economía como consecuencia de la crisis de 2008, cuando el producto interno disminuyó 2.8%, a partir del año 2010 ha crecido en promedio a 3.5%. Los bancos que recibieron el apoyo gubernamental han pagado su deuda y algo así como 50 billones de dólares en intereses. En 2009 el déficit fiscal que heredó este gobierno que fue de 1.2 trillones de dólares, disminuyó a 680 billones de dólares (Timothy Geithner, *Stress Test*). El gobierno también ha recuperado el préstamo de 80 billones de dólares para el salvamento de la industria automovilística salvo de la quiebra a dos marcas emblemáticas de esa industria: Chrysler y General Motors. La consecuencia de no haberle inyectado ese capital, hubiera significado la pérdida de un millón de empleos en esas dos corporaciones y las que fabrican partes para ellas, según un estudio del Instituto de Estudios sobre la Industria Automotriz de Ann Arbor, Michigan.

Sin embargo, tal vez lo más importante de esta coyuntura es que los logros en materia económica han sido insuficientes para recuperar el nivel salarial de millones de personas, una de cuyas consecuencias es el crecimiento de la desigualdad económica, incluso a un ritmo mayor que en los últimos 40 años.

Desempleo

Creo necesario abrir aquí un paréntesis para referirme al problema específico del desempleo. Tal vez el efecto más desastroso de la crisis económica que se gestó durante la primera década de 2000 y estalló en 2008 es el alto nivel de desempleo que ocasionó. En 2009 el índice de desempleo era de 10% según el Departamento de Trabajo. A partir de ese año, con base en un esfuerzo conjunto del sector público y el privado, fue posible que ese índice se redujera paulatinamente hasta llegar a 6.7% en diciembre del 2013. Los factores que contribuyeron en esa disminución son de diversa índole. Tal vez uno de los más importantes fue el decidido gasto del gobierno en infraestructura y el impacto directo de la reanimación económica en la construcción, el comercio y los servicios. Contribuyó también el hecho de que un buen número de personas decidió abstenerse en buscar empleo lo que se reflejó en las estadísticas que emite el Departamento de Trabajo. Los especialistas consideran que será muy difícil, si no imposible que el desempleo se reduzca a 4% de los años noventa por diversas causas, entre ellas la creciente robotización y exportación de trabajos a países como China, la India y México.

No es nuevo que la mecanización es uno de los principales factores en la eliminación de la fuerza de trabajo. En 1930 J.M. Keynes notó la rapidez con la que el desarrollo tecnológico crecía, comprometiendo la capacidad de la economía para absorber la mano de obra. Esta sustitución se ha acentuado aún más a partir de innovaciones introducidas mediante *la inteligencia artificial* o robotización. Andrew McAfee y Erik Brinjfolsson, profesores del Tecnológico de Massachusetts han explicado, entre otros, la forma en que la robotización ha eliminado y continuará eliminando muchas clases de trabajo, y se preguntan ¿cuáles serán las consecuencias en el empleo debido al rápido crecimiento de la productividad por

efecto del desarrollo tecnológico? Por lo pronto, concluyen, los beneficiados serán quienes trabajan en los enclaves creadores de tecnología en los que se requiere una mayor y más específica calificación, y los perdedores serán quienes realizan los trabajos menos calificados, y por tanto menos remunerados. Esto, en suma, se traducirá en una mayor desigualdad.

Otro de los factores en el lento o nulo crecimiento en el empleo y en el ingreso es la “nueva geografía del trabajo”, según la define Enrico Moretti, profesor de la Universidad de Berkeley en California. Los enclaves de mayor desarrollo económico en la actualidad son aquellos en los que están situadas las corporaciones ligadas a la innovación tecnológica. No es casual que en algunas regiones circundantes de Boston, Seattle o San Francisco, en las que se han ubicado ese tipo de industrias, la salida de la crisis económica haya sido mucho más rápida que en otras regiones en donde prevalece la economía ligada a sectores más tradicionales. Estas últimas son las que tienen un mayor rezago en el empleo y por tanto en el ingreso relativo de quienes ahí viven. Las consecuencias son diversas. Tal vez una de las más profundas es la escasez o inexistencia de instituciones de educación superior de calidad, lo que redundará en una capacitación deficiente o inadecuada de sus egresados para incorporarse al tipo de industrias que crean empleos con mejores niveles de ingreso.

La suma de todos estos factores es determinante para establecer una ruta en la que cada vez será más difícil crear los empleos necesarios, y de calidad, para el creciente número de los jóvenes, ya no digamos para los adultos, que ingresan a diario a un mercado de trabajo que es cada vez más selectivo y, por tanto, está vetado para buen número de ellos.

Desigualdad

La tendencia en la concentración de la riqueza y el crecimiento de la desigualdad según lo han demostrado, entre otros, Joseph Stiglitz (*Free Fall*) y Paul Krugman (*The Age of Diminished Expectations*) y la confirmación empírica de ese fenómeno por Thomas Piketty (*The Capital in the Twenty-First Century*). Robert Reich explica en un documental basado en la clase de Desarrollo Económico que imparte en la Universidad de California en Berkeley, en forma amena y didáctica, como, en los pasados diez años el 1% del sector del decil más alto de ingresos ha recibido 95% de la riqueza producida en ese periodo. La concentración de la riqueza, reitera Reich, ha sido brutal y con ello el aumento de la desigualdad, la erosión de la clase media, y el aumento absoluto y relativo de la pobreza. Por su parte, Stiglitz concluye que el crecimiento de la desigualdad tiene como contrapartida la disminución de oportunidades, lo que se traduce en el abandono paulatino de un valioso factor de la producción: los trabajadores.

En su informe a la nación en enero de 2012 Obama respondió a las demandas del movimiento *Occupy Wall Street* cuando dijo: “no olvidemos que millones de esforzados trabajadores americanos siguen las reglas cada día, ellos merecen el apoyo del gobierno y que el sistema financiero se comporte de igual manera. Es tiempo de aplicar las mismas reglas que se aplican a quienes no tienen nada o casi

nada a los que lo tienen todo... ustedes pueden llamar a esto lucha de clases, pero pedir a un multimillonario que pague impuestos al igual que lo hace su secretaria, la mayoría de los estadounidenses le llamaría sentido común”.

Siguiendo en esa tónica, Obama retomó el tema de la desigualdad en uno de los discursos más importantes en su segundo periodo pronunciado en diciembre de 2013. En esa ocasión, Obama utilizó los mismos referentes mediante los que Stiglitz, Krugman y Reich han demostrado la desigual distribución de la riqueza cuando afirmó que:

el 10% con mayores ingresos, consistentemente ha llevado a casa aproximadamente un tercio del ingreso nacional... *lobbies* en Washington han debilitado la capacidad de negociación de los sindicatos y el valor del salario mínimo... el resultado es una profunda desigualdad e inseguridad para las familias... Desde el año 1979 en que yo me gradué de *high school* la productividad ha crecido en más de 90% pero el ingreso de una familia típica ha crecido menos de 8%..., el tamaño de nuestra economía se ha duplicado pero el resultado de ese crecimiento ha favorecido a muy pocos... De 1979 a la fecha, la productividad ha crecido en más de 90% pero el ingreso promedio de una familia típica menos de 8%. En el pasado el director o gerente de una corporación recibía un salario 20 o 30 veces más alto que el promedio de los trabajadores, hoy en día la diferencia es 273 veces mayor y en la actualidad 1% de las familias con mayores ingresos tienen 273 veces ingresos más altos que el resto de las familias.

Consciente del impacto que el movimiento *Ocuppy Wall Street* tuvo en la Unión Americana, y de su réplica en el mundo entero, con ese discurso reabrió las puertas a la opinión pública a una discusión que había sido expuesta en las paredes de los recintos académicos y, a la que el Congreso en general había sido insensible. La respuesta fue inmediata y reveló la diferente concepción que existe en torno al problema de la desigualdad y las formas de superarla. Una de las más conspicuas respuestas provino del legislador Paul Ryan, responsable de elaborar las bases del presupuesto anual que por ley corresponde a la Casa de Representantes. En los siguientes meses Ryan recorrió el país para constatar por sí mismo el nivel de desigualdad y pobreza y elaborar su “Agenda contra la pobreza”. Anclado en una ideología contraria al gasto social, Ryan articuló en su *Map for American Future*, la necesidad de una redistribución regresiva del impuesto en la que el peso en la tasa impositiva se comparta por igual entre las clases medias y bajas, disminuyendo de facto el gravamen a quienes perciben más altos ingresos. De esa forma, según Ryan, estos últimos tendrán mayores incentivos para invertir y crear más fuentes de trabajo. También es necesario, dice, reducir aún más el gasto social para estimular a quienes dependen de él a ser más productivos. Además de Ryan, el estamento conservador hizo suya la discusión sobre la desigualdad, aunque con una diferencia: la desigualdad no como un problema de distribución de la riqueza sino principalmente como un problema de carencia de oportunidades. El tema de la “meritocracia” como medio distributivo de la riqueza fue la coartada de los líde-

res del Partido Republicano para salir al paso al discurso del presidente. Fue una forma de esquivar la esencia del problema de la distribución de la riqueza. Hubiera sido más útil para el debate que los legisladores republicanos que en lugar de caracterizar la desigualdad como un problema exclusivo de oportunidades, propusieran una forma más efectiva de redistribuir la riqueza, como por ejemplo, mediante la aplicación de gravámenes progresivos que coordinadamente se apliquen no sólo en Estados Unidos sino también en otros países desarrollados, como en alguna forma lo sugiere Piketty.

La actitud de Ryan y sus compañeros de partido no es más que una muestra del tradicional escollo en el presupuesto entre liberales y conservadores: el gasto social. El monto destinado a los gastos del seguro social, de salud y de alimentación, entre otros, ha sido el Talón de Aquiles de las administraciones demócratas. La lucha por evitar las draconianas reducciones que sistemáticamente han intentado los republicanos en este renglón es crónica. Para salvar ese escollo, Obama se comprometió a revisar cuidadosamente esa partida en el presupuesto y evitar los dispendios en su operación, siempre y cuando no se sacrificaran las redes de protección social que se derivan de ese gasto. Una y otra vez la mayoría republicana en la Cámara de Representantes se ha negado a respetar esas partidas que más benefician a quienes dependen de ese gasto, y contrario a ello, los han castigado con reducciones significativas. Tal fue el caso de la extensión de los vales para la adquisición de alimentos de las familias más necesitadas.

Una de las más caras ambiciones de los republicanos es la reducción del déficit fiscal y por ello sistemáticamente han acusado a los demócratas de gastar en exceso, principalmente en las partidas destinadas al gasto social. Obama prometió reducir el déficit en cuatro trillones durante 10 años. De hecho ya lo redujo en 2.6 trillones. Para continuar reduciéndolo y cumplir con su promesa, será necesario combinar un recorte del gasto social con un aumento en los impuestos. Los conservadores están de acuerdo con la primera parte pero no con la segunda. Bajo ninguna circunstancia admiten un aumento de impuestos. La implicación es que al presidente le será muy difícil cumplir con una más de sus promesas.

Justicia social

En el marco de la celebración del aniversario de la puesta en marcha por Lyndon Johnson del programa Gran Sociedad en 1964, el presidente Obama pronunció un discurso en el que resaltó los avances que en materia de justicia social ha tenido el país desde esos años. Subrayó lo evidente: los avances en materia social no han tenido correspondencia con los asuntos políticos y económicos.

Son innegables los avances que en los últimos cincuenta años se han alcanzado como consecuencia de las leyes emanadas del programa Gran Sociedad en materia de derechos humanos principalmente. La discriminación racial es cada vez menos aparente y frecuente. La discriminación en contra de las mujeres ha disminuido y se han creado ordenamientos legales para protegerlas contra la violencia doméstica y laboral, y para igualar su situación en el trabajo. Gays y lesbianas han alcanzado un estatus social y legal difícil de imaginar hace cincuenta

años. Como en cualquier cambio en materia social, siempre hay un trecho que falta por caminar, más aún cuando todavía hay resistencia en amplios sectores de la sociedad para primero admitir y después asimilar esos cambios. Hay, sin embargo, algunos renglones en los que los programas de la Gran Sociedad no han sido exitosos.

A contrapelo de los avances en derechos humanos, los que conciernen a derechos políticos se han estancado, e inclusive han retrocedido. Cada vez es más clara la intención de algunos sectores de la sociedad de atajar cualquier avance que en materia electoral posibilite el igualar las condiciones de competencia. Los esfuerzos que varias generaciones hicieron durante años para tener un sistema democrático más justo y equilibrado han sido erosionados por una serie de decisiones legales que amenazan con convertir al sistema político electoral en un club de plutócratas cuya influencia sea la que determine la elección de los funcionarios de gobierno. No se puede entender de otra forma la actitud de la Suprema Corte en materia de financiamiento político cuando en dos decisiones sucesivas abrieron las compuertas a la entrada de dinero sin límite para financiar las elecciones. Amparados en una ridícula interpretación de la primera enmienda constitucional que garantiza la libertad de expresión, consideraron que las restricciones en materia de financiamiento electoral eran violatorias de ese precepto. De esa forma hicieron cera y pabilo de las leyes y reglamentos que limitaban las contribuciones de corporaciones e individuos a candidatos y partidos políticos. Para los cinco ministros de la Corte que votaron por tal despropósito, la idea de limitar que cualquier individuo o corporación emitiera tantos cheques como se le ocurriera era un ataque a la libertad de los derechos de las personas a manifestar su opinión libremente. Con tan aberrante conclusión, pusieron en igualdad de condiciones económicas al dueño de los supermercados Walmart o al director del Banco de América con el empleado que trabaja para ellos, en el momento en que envían un cheque al o a los candidatos de su predilección. No hay que ser un experto en materia electoral para entender el mensaje en la decisión de la Corte: en este país, los que deciden quién gobierna son los que pueden comprar a los gobernantes, no quienes cada dos o cuatro años refrendan el simbolismo de la votación para elegirlos. A esas decisiones hay que añadir la creciente ola de legislaciones en diversos estados, donde gobiernan miembros del partido republicano cuya intención es la de restringir el acceso a las urnas de numerosos electores, en su mayoría afroamericanos e hispanos, cuya condición está determinada por sus condiciones de pobreza económica y que suelen votar por los candidatos del Partido Demócrata.

Educación

Los programas educativos han sido motivo de constante revisión por parte de la administración para superar el notorio retraso que Estados Unidos tiene con respecto a otros países. En la búsqueda de una mejor articulación con las necesidades de la educación superior y la demanda de profesionales en algunas áreas de la economía, la administración del presidente Obama ha diseñado el programa *Common Core Standards*, que tiene como base la capacitación y el desarrollo del pen-

samiento crítico y analítico en los estudiantes, superando o dejando de lado la enseñanza que privilegia la memorización. Diversos estudios de especialistas en educación concluyeron que es esencial para los estudiantes aplicar el pensamiento crítico, en lugar de memorizar los conceptos y, en la medida que ello sea posible, trabajar en equipo para resolver los complejos problemas que el avance de la ciencia y el mundo moderno les plantean. Según los especialistas, el método tradicional de memorización y de trabajo individual adolece de esas características necesarias en la educación moderna.

En la Unión Americana las autoridades en cada estado deciden su sistema educativo, incluyendo el diseño, metodología y contenido de la educación. La Secretaría de Educación en el nivel federal, sólo establece normas generales como es el caso del programa *Common Core*, pero los estados son libres de adoptarlas o rechazarlas. En todo caso, el gobierno federal apoya con recursos económicos a los estados que adopten los lineamientos de la administración federal en la materia. Cuarenta y tres estados han iniciado la transición para incorporar el programa que se espera tenga resultados en un mediano plazo.

El otro problema que enfrenta el sistema educativo estadounidense es encontrar el balance entre los derechos sindicales de los maestros y los derechos a una buena educación de los estudiantes. En más de un estado, los sindicatos del magisterio han sido blanco de los ataques de quienes ven en el sindicalismo un obstáculo para la educación. Hace dos años en el estado de Wisconsin, el gobernador, con apoyo de los legisladores republicanos en el Congreso estatal, desconoció el derecho a la negociación colectiva de los maestros, que por extensión se aplicó a todos los trabajadores al servicio del estado. Esta maniobra ha sentado las bases para que otros estados actúen en la misma dirección. En el fondo, el asunto tiene por lo menos dos ángulos: erosionar el poder de los sindicatos y rechazar el contenido de la educación pública laica y liberal. Una de las consecuencias de esta ola anti-sindicatos y antiliberal de la educación es la proliferación de las escuelas de carácter semiprivado, conocidas como “chárter”. En ellas, los profesores están vedados en su derecho a sindicalizarse, la administración de las escuelas corre a cargo de voluntarios que no están sujetos al escrutinio público, y el diseño del currículum se hace en forma discrecional en el que se privilegia la educación religiosa y se desconoce la ciencia como método de análisis.

El otro asunto es el problema real de maestros cuya falta de compromiso con los estudiantes se ha convertido en un obstáculo para su buena educación. Este problema, que afecta a todo el sistema es aún más patente en las escuelas a las que asisten minorías como los hispanos y los afroamericanos. Hace pocas semanas en Los Ángeles, California, un grupo de alumnos de origen hispano interpuso una demanda para que se cancele la norma mediante la cual un maestro tiene derecho obtener la planta definitiva por el hecho de haber retenido la plaza durante dos años consecutivos. Los demandantes argumentan que los maestros son el factor más importante en su educación, y que en las escuelas donde asisten alumnos de escasos recursos son atendidas por maestros incompetentes que no pueden ser reemplazados debido a la norma en cuestión. El resultado, argumentan los

demandantes, es una competencia desigual con alumnos egresados de escuelas a las que asisten estudiantes de mayores recursos.

Éste es un asunto bien conocido por los mexicanos. El problema es la complejidad que representa mantener el equilibrio entre uno y otro derecho: el de los estudiantes a una buena educación y de los maestros a conservar sus derechos laborales. En su momento el presidente manifestó su apoyo a los maestros cuando el gobernador de Wisconsin prohibió la negociación colectiva, pero se desconoce su opinión en este particular caso del distrito escolar de Los Ángeles.

Esta encrucijada en el sistema, o para decirlo más correctamente los sistemas educativos, de todo el país es otro de los problemas cuyas implicaciones, de una y otra manera, han afectado la popularidad del presidente.

Medio ambiente

Sobre la protección del medio ambiente, Obama ha estado frecuentemente entre la espada y la pared. Por un lado las organizaciones ambientalistas lo han presionado e incluso acusado de no cumplir con las medidas necesarias para proteger el medio ambiente. Por el otro, las industrias más contaminantes se han opuesto a cualquier medida que disminuya sus actividades y por tanto sus ganancias, mediante sus representantes en el Congreso. Su principal lucha ha sido en contra de los poderosos grupos de las corporaciones del carbón y del petróleo.

El plan de Obama es:

- reducir las emisiones de gases de automóviles y camiones ligeros para el año 2025 en el que los vehículos deben alcanzar un promedio de 54.5 millas por galón equivalente (89 kilómetros por litro aproximadamente); reducir las emisiones dañinas a la salud de las plantas generadoras de energía, muchas de las cuales usan carbón y han estado en operación por más de 30 años con la misma tecnología. Esta iniciativa y la de multar a las empresas mineras que derraman agua y desechos contaminantes, principalmente en los ríos, han sido el motivo para que las corporaciones ligadas a la industria del carbón acusen a Obama de provocar una moderna “guerra del carbón”;
- instrumentar una política que tenga como fin la coordinación de más de dos docenas de agencias gubernamentales que tienen que ver con la protección y regulación con la actividad económica en los océanos;
- proteger el medio ambiente mediante el apoyo al desarrollo de energía renovable. En los primeros cuatro años de la presente administración se duplicó la producción y uso de energía solar, eólica y térmica mediante la canalización de miles de millones de dólares, no obstante la crítica e invariable oposición de los republicanos en el Congreso.

Está aún pendiente la autorización de la construcción de un gasoducto entre Canadá, y Texas, proyecto que ha sido motivo de cientos de protestas de organizaciones ambientalistas que se oponen a la realización del proyecto por las consecuencias nocivas al medio ambiente en las regiones por las que el gasoducto atravesaría. Una vez más el gobierno de Obama está entre la espada y la pared por las

presiones que ambientalistas y corporaciones petroleras ejercen en contra y a favor del proyecto. En este mismo renglón se pueden incluir las dudas que ha suscitado el uso de la tecnología conocida como “*fracking*” o la fracturación hidráulica de rocas para la extracción de petróleo y principalmente gas del subsuelo. La contaminación de los mantos acuíferos como resultado de su uso será otro de los dilemas sobre los que la agencia de protección del medio ambiente tendrá que manifestarse tarde o temprano.

Política exterior

Desde la atalaya republicana se ha atacado la política exterior del presidente por no actuar en forma más enérgica en conflictos como el de Siria, en donde se exigió una intervención directa para apoyar a las fuerzas rebeldes que han intentado derrocar al gobierno dictatorial en ese país. Esa presión lo llevó a cometer el error de “pintar una raya roja” que demarcaría una acción más contundente por parte de Obama, en caso de que Assad empleara armas químicas en contra de los rebeldes. No estaba claro si el gobierno sirio había empleado ese tipo de armamento y el presidente Obama quedó en el predicamento de la forma en que respondería. Afortunadamente Putin le dio una salida honrosa cuando propuso una solución negociada a la crisis: se investigaría si efectivamente se usaron armas químicas y se acordó con el gobierno de Assad la destrucción de su armamento químico. Paradójicamente, el mismo Putin dio pie para otra ola de críticas contra Obama por su “tibieza” ante los eventos en Ucrania y la invasión del ejército ruso en Crimea. Esa presión llevó a su secretario de Estado, y al mismo Obama, a hacer agresivas declaraciones en contra del premier ruso cuyo efecto real estaba muy lejos de ser efectivo.

Los otros dos problemas de la política externa estadounidense surgieron a raíz de la puesta a descubierto de información clasificada del gobierno, por un oficial del ejército estadounidense y por un analista contratado por la agencia de seguridad nacional. Primero cuando Bradley - Chelsea - Manning, entregó a la organización Wiki Leaks miles de comunicaciones entre el Departamento de Estado y sus representaciones en diversas naciones, en las que se daba cuenta en forma poco comedida, por decir lo menos, de las actividades oficiales y personales de las autoridades de esos países. El segundo, tal vez más grave aún, ocurrió cuando Edward Snowden, analista de una empresa privada dedicada a reunir y analizar información de inteligencia, reveló que la Agencia Nacional de Seguridad, espiaba a los más altos funcionarios de otras naciones, incluyendo la interceptación de sus teléfonos celulares. Entre esas naciones estaban incluidas las aliadas de Estados Unidos. En esta ocasión los reclamos fueron aún más contundentes por parte de varios presidentes y primeros ministros, entre ellos Angela Merkel de Alemania, David Cameron de Inglaterra y François Hollande de Francia. Acorde con la naturaleza del caso, las investigaciones sobre el porqué de ese espionaje, la pertinencia de realizarlo y cómo fue que se puso al descubierto no han arrojado ninguna conclusión, y buena parte de la naturaleza de esas investigaciones permanecen y seguramente permanecerán en tinieblas. Sin embargo, llama la aten-

ción que parece no haber preocupado en gran medida al gobierno, incluido el Poder Legislativo ni a la opinión pública en general, que se contraten empresas del sector privado para un trabajo tan delicado, que tiene que ver con la seguridad nacional. La otra paradoja de este sainete es que Snowden, responsable de la delación, haya solicitado y encontrado refugio político en el gobierno del presidente Putin.

Tampoco han cesado los ataques por no haber previsto el ataque terrorista a la representación estadounidense en Benghazi, Libia en el que perdiera la vida su embajador en ese país. El hecho dio lugar a una investigación orquestada por la representación del Partido Republicano en el Congreso, que acusó al presidente Obama y a Hillary Clinton, secretaria del Departamento de Estado, de negligentes por no haber previsto ese ataque. Se efectuaron decenas de investigaciones y comparecencias en el Congreso en las que se demostró la imposibilidad de prever un ataque de esa naturaleza. A pesar de ello, algunos legisladores republicanos han abierto nuevamente el caso lo que no es casual en momentos en que se especula en torno a la posible candidatura a la presidencia en las elecciones de 2016 de Hillary Clinton.

Después de estos tropiezos, Obama acertó cuando en su más reciente visita a Afganistán anunció la salida de todas las tropas estadounidenses de ese país para finales de 2015, con excepción de un reducido número de soldados que permanecería en labores de adiestramiento a las tropas afganas. En su mensaje, Obama fue contundente al decir que Estados Unidos no era el policía del mundo, y no era su función el cuidar en cada nación sus problemas de seguridad.

La reacción al anuncio no se hizo esperar en el plano doméstico. El *New York Times*, reclamó al presidente por el hecho de haber pospuesto la fecha para la salida de las tropas un año más de lo prometido anteriormente. Pero las reacciones más fuertes provinieron de los legisladores identificados con una política intervencionista y, desde luego, de todos aquellos que de alguna manera están ligados a los intereses de las corporaciones que se benefician con las intervenciones militares. Se acusó al presidente de minar la seguridad del país y traicionar el “tradicional” espíritu de protección de los valores democráticos en el mundo.

El resurgimiento de la violencia en Iraq ha puesto en un nuevo predicamento a la Casa Blanca por la presión que ejercen quienes pretenden que Estados Unidos se dedique a invadir países con el pretexto de defender la democracia. Los halcones, como se conoce a esta especie, han acusado al presidente de ser responsable de la violencia por haber retirado las tropas estadounidenses de Iraq. Se les olvida que ellos apoyaron la invasión estadounidense en ese país con el pretexto de que había un arsenal de armas de destrucción masiva que nunca existieron. Esa invasión causó miles de muertes de ciudadanos iraquíes y de cientos de soldados estadounidenses. Ahora pretenden que se envíen miles de soldados para detener una violencia ancestral que evidentemente deben resolver los propios ciudadanos iraquíes mediante acuerdos civilizados y no con la intervención de otros países mediante las armas.

En todo caso, quedan en pie los esfuerzos de Obama por distender los con-

flictos en el Medio Oriente, y principalmente su empeño por acercar a Palestina con Israel. Con todo y sus yerros, la política de distensión de Obama, parece haber cambiado la desastrosa imagen que el presidente George W. Bush dejó de Estados Unidos en el mundo entero.

La Suprema Corte

Uno de los rubros que merece mayor atención en la política estadounidense es el papel que la Suprema Corte de Justicia ha tenido en la determinación del perfil social, económico y político del país. La tendencia ideológica del presidente que nombra a los magistrados se refleja en el balance de la Corte y por tanto en las decisiones de la mayoría de sus integrantes. Está probado, particularmente en los últimos diez años, que la justicia no es, como se supone debiera serlo, ciega del todo. En lo que va de la presidencia de Obama, diversas decisiones de esa institución han tenido efectos que van más allá del plano estrictamente jurídico debido a que tienen que ver más con el activismo decididamente político de algunos de sus integrantes, a pesar de que les moleste que se considere así. Ya se mencionó arriba en torno a dos de esas decisiones que han sido claves para socavar la democracia mediante la apertura de aportaciones sin límites a los procesos políticos. Sólo cabe agregar que de los nueve magistrados que la integran, los cinco que mantienen una ideología conservadora fueron postulados por presidentes republicanos y los cuatro de ideología liberal por presidentes demócratas. Una de ellas, la magistrada Ruth Bader Ginsburg, que debido a sus más de ochenta años, y no obstante la claridad impecable de sus decisiones, es posible que su retiro no esté muy lejano. Esto abriría la puerta al presidente en turno para nominar a quien la sustituya. Por ello resulta de suma importancia quién llegará a la presidencia en 2016, ya que muy probablemente al próximo presidente le toque nombrar cuando menos a un magistrado. La secuela tendrá consecuencias sobre los fallos que emitirá la Corte en un futuro próximo. Dichos fallos serán trascendentes en diversos aspectos, entre ellos los relativos a derechos humanos. Diversas organizaciones conservadoras han tratado de revertir en los pasados años el derecho de las mujeres a decidir sobre su propio cuerpo, en otras palabras su derecho al aborto. Otra, en la derogación de una parte del Acta de los Derechos Civiles de 1964. En su capítulo con respecto a la Acción Afirmativa, cuyo fin es la apertura de las oportunidades para que las minorías raciales, particularmente de afroamericanos e hispanos, ingresen a las instituciones de educación superior, mediante el establecimiento de ciertas ventajas que los pongan en igualdad de condiciones con otros grupos raciales tradicionalmente privilegiados, como los anglos. Algunas organizaciones argumentan que el establecimiento de cuotas ya no es necesario, toda vez que, a diferencia de 1964, las condiciones sociales y económicas de las minorías raciales han cambiado y hay un mayor equilibrio entre todos los sectores de la sociedad. Es obvio que el argumento dista mucho de ser real dada las condiciones de desigualdad y de pobreza, especialmente entre quienes pertenecen a las minorías raciales mencionadas.

Reformismo o indecisión

A fin de cuentas, estos dos años de su segundo periodo en la Presidencia han sido para Barack Obama una serie de golpes de timón frecuentemente difíciles de entender. Tal vez él tenga una justificación para la que muchos han considerado como una política errática, que no ha beneficiado su imagen pero tampoco las condiciones de muchos que lo han apoyado. Se equivocaron quienes dijeron que Obama era un presidente de un solo periodo (cabe recordar lo que Mitch McConnell, líder de la minoría republicana en el Senado, declaró sin el menor pudor en enero de 2008: haremos hasta lo imposible para que Obama sea un presidente de un solo periodo). A pesar del pronóstico, Obama se reeligió con un holgado margen de votos. Pero a pesar de ello sus opositores han continuado, aún con mayor ahínco, su labor de zapa en contra de él. La tradición no escrita de que el presidente que gana las elecciones está recibiendo un mandato de la mayoría para poner en práctica su agenda de gobierno, no fue aceptada por los republicanos, no obstante el amplio margen con el que ganó, como es el caso de Obama. Desconociendo ese mandato volvieron a la cargada para obstaculizar su agenda. Tal vez el problema mayor del presidente no ha sido la caída en su popularidad que en el mes de mayo de 2014 bajó a 45% de aprobación, sino los titubeos en algunas de sus decisiones. (No es sorprendente la baja en las encuestas de opinión en el caso de otros presidentes, por sólo mencionar algunos: en 1952 Truman llegó a 22%; en 1968 Johnson a 35%; en 1974 Nixon a 24%; en 1979 Carter a 28%; en 1983 Reagan a 35%; en 1992 Bush padre a 29%; en 1993 Clinton a 37%; en 2008 Bush hijo a 25%). En el caso de Obama tal vez ése no sea su mayor problema, sino la pérdida de confianza entre sus más entusiastas partidarios quienes tienen serias dudas en torno a su firmeza para concretar sus propuestas de campaña.

El desengaño

Quienes han perdido la confianza en el presidente debido a su política indecisa, son los mismos que pensaron en Obama como un baluarte en la protección del medio ambiente; que iría a fondo con una legislación financiera que no sólo evitara nuevos desastres económicos, y enviara a la cárcel a las docenas de especuladores que ocasionaron y a la postre se beneficiaron del quiebre económico; que dieron por hecho que la prisión de Guantánamo sería cerrada; que criticaron el empleo de aviones teleguiados para atacar concentraciones terroristas en las que los daños colaterales en vidas han sido cuantiosos, y por último pero no menos importante, que creyeron que ahora sí habría un apoyo sin cortapisas a una reforma migratoria integral que beneficie a millones de indocumentados. Pero también la han perdido por sus titubeos en el retiro de las tropas de Afganistán y el débil apoyo a los rebeldes en Siria cuando pintó una raya que sería infranqueable en el caso de que el gobierno de ese país utilizara armas biológicas para combatirlos.

Pero con todas sus indecisiones y yerros, a final de cuentas, habrá que tratar de entender a Obama en un contexto en el que él u otro mandatario hubieran actuado en un marco desfavorable para cumplir con sus deseos traducidos en pro-

mesas. Tal vez así se tenga una idea más clara del porqué perdió el reconocimiento de propios y extraños. Es muy pronto para saber si, al igual que en el film de Allen, todos los que en un momento discreparon de su forma de ver el mundo, reconocerán que, después de todo, tuvo alguna razón.

Dejo para un próximo número las relaciones específicas del gobierno de Obama con México en diversos aspectos de la relación bilateral, como se conoce en la jerga diplomática.

Redwood City, California
Primavera de 2014

N

Efraín Huerta: talento y liberación*

David Ibarra**

o sé, ni me explico la razón de haberme señalado para hablar sobre Efraín Huerta en la conmemoración de los cien años de su nacimiento. Y no lo entiendo por haberme dedicado a la economía, a la ciencia lúgubre. Esa mi disciplina, sin dejar de ser lúgubre, o por serlo más hoy, desplaza con autoridad globalizada a la buena política y sin tapujos también a la democracia participativa. En ella, poca cabida tiene el amor, el humor y la gracia en crítica social de Efraín, tan escasos entre nosotros, los mexicanos.

Huerta, en cambio, se creó un mundo en las antípodas. El suyo fue un espíritu libérrimo que rompió una a una sus ataduras, que aprendió a ser humorista —aunque escribiese en serio—, pleno de ingenio, de amor a la vida, de indignación social, sin reparar en los cánones del buen decir y hacer.

En sus comienzos, Huerta debe quebrar el encierro de la sociedad del Bajío, enclaustrada en una religiosidad decimonónica con toda suerte de inhibiciones culturales. Con ironía, al aludir a arzobispos, curas y sacerdotes, los llama “malditos por naturaleza que habéis traicionado a la Patria un millón de veces y todavía sonreís y clamáis al cielo y a los banqueros”.¹ Cualquier semejanza con la realidad de nuestros días parece coincidencia fortuita.

* Texto leído el 10 de septiembre de 2014 en la Facultad de Economía, en el homenaje “La ciudad, amoroso tintero de militancia poética”, dentro del ciclo “Tres centenarios en la palabra”.

** Economista, profesor universitario.

¹ “Dolorido canto a la Iglesia católica”, *Poemas prohibidos y de amor*, México, Siglo XXI Editores, 10a. edición, México.

En reacción libertaria emigra a la Ciudad de México —de la que se enamora— y abraza los ideales socialistas, comunistas, tal y como se expresaban en la época de las primeras revoluciones del siglo pasado, como aspiraciones insatisfechas de acceder a la libertad y a la solidaridad humanas. Afirmaba, “la filosofía no es mi fuerte. Me considero aprendiz de todo, lo cual es mejor, hasta cierto punto que pasar la vida como especialista aburrido y honesto”. Pero eso no impide que fuese enemigo irreconciliable de todo dogmatismo, de todo encierro cultural.

Al igual que Eric Hobsbawm, el gran historiador inglés o egipcio, guarda una fidelidad desusada al socialismo, no tanto como sistema filosófico, sino como referente obligado de los derechos humanos. Por eso decía “soy un romántico y un realista, lo que sucede a mi país —a obreros, campesinos, clase media, al pueblo— me sucede y me duele a mí”. De aquí su invariable postura política progresista, recordatoria de los olvidados.

A partir del rechazo a dogmatismos religiosos o políticos, Efraín Huerta se empeña en lograr otras dos liberaciones. Una, la de construir un estilo literario propio. Con desenfado, rechaza toda solemnidad y retrata sin ambages, con claridad extrema la vida social con sus injusticias, desolaciones o felicidades. Lo mismo expresa amor, odio, rechazo o aceptación, con giros hermosos, sin abandonar el habla popular. Es un poeta que vive los amores, las desigualdades y sinsabores como se expresan en la ciudad, en espera, nos dice “de la joven luz del alba”. Por ejemplo, vocea sensualidad amorosa cuando dice:

Amor mío.
Ahora sí, bendíceme
con tus dedos ligeros,
con tus labios de ala,
con tus ojos de aire,
con tu cuerpo invisible,
oh tú, dulce recinto
de cristal y de espuma,
verso mío tembloroso,
amor definitivo.²

O bien, al declarar:

En medio de mis años
intimar tus corolas
y en el claro de tu alma
deslizar mis delirios.³

² “Órdenes de amor” (1972), en *Poesía completa*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988. Todos los poemas citados son de esta publicación.

³ “Absoluto amor” (1935).

Pero también se alza indignado frente al orden establecido al hacer hablar a “los hombres del alba”:

Ellos hablan del día. Del día,
que no les pertenece, en que no se pertenecen,
en que son más esclavos; del día,
en que no hay más camino
que un prolongado silencio
o una definitiva rebelión.

O bien, cuando celebra la liberación de Europa del nazismo, cantando:

Allá están, derribando con eléctricas manos
las horcas y las cárceles y las cruces gamadas.
Ángeles de venganza derramando metralla.
Son ingleses, franceses y norteamericanos.⁴

La otra liberación de Huerta, es la de añadir una notable dosis de humorismo a sus obras literarias, restando valor a la crítica de Rafael Solana a sus primeros poemas, tachándoles de carecer de alegría, de vena popular. Es en los poemínimos donde se percibe más nítidamente la ironía fina de Efraín Huerta, cuando se mofa sabiamente de tirios y troyanos. Los versos son mínimos pero no dejan de reflejar enormes realidades humanas, nacionales, universales. En nada se semejan al cálculo de los marginalistas económicos —Jevons, Walras, Menger—, individualistas irredentos, que hoy copiamos, apartados de toda concepción de lo colectivo, incapaces de percibir caminos sociales.

Así nacen versos mínimos, punzantes, profundos o juguetones, como éstos:

Michelet

El que
Sabe
Ser pobre
Sabe
El
Resto.

Nouveau riche [¿consumista?]

Mañana
No puedo
Chula
Tengo
Que ver

⁴ “España 1938” (1944).

A mi
Sicópata.

Nadie... [de clara estirpe neoliberal]

Nadie
Hace
Nada
 Por
 Nadie
 Ni por
 Nada.

Luz, más luz [¡de aspiración irredenta!]

Es terrible
Pero
Cada día
Son más claros
Los intereses
Más oscuros.

Un poemínimo [¿empresarial?]

¡Cámaras!
Más
Grave
Aún
Para nuestro
Subpaís
Es la
Concaminación
 Del
 Ambiente.

Proustiana

Cualquier
Tiempo
Perdido
Fue
 Mejor.

El destape [¿apolítico?]

Al entrar
El verano

Las madrileñas
Se quitan los abrigos
Y se ponen las tetas.

Como señalan sus hijos Eugenia y David y atestiguan los numerosos homenajes a su padre: no se trata de un poeta marginal, cuando más y por brevísimo tiempo de un poeta marginado. Sin discusión, sabemos de las dimensiones enormes de su obra, de la combinación de un talento irrepetible con una terca voluntad de liberarse a sí mismo de inhibiciones lastrantes. Hoy, hasta en la inhóspita Facultad de Economía se rinde tributo al poeta y a una poesía que sabe remover profundas raíces nacionales con retratos como “Los hombres del Alba” y “Amor, patria mía”

Gracias, muchas gracias a Rolando Cordera y a Leonardo Lomelí por alumbrar esta casa, no con mis palabras, sino con la memoria de un poeta luminoso.

Emilio Caballero: economista y maestro insustituible*

Ciro Murayama Rendón**

Hacia fines de la década de los años ochenta,

México y el mundo vivían y sufrían drásticas transformaciones. Acababa de caer el muro de Berlín, se cerraba la larga etapa de la Guerra Fría, se celebraba el triunfo del mercado sobre la planificación, había quien se aventuraba a vaticinar “el fin de la historia”, en América Latina acababa la década perdida que inició con la irrupción de la crisis de la deuda que dio paso al cambio de modelo de desarrollo. En México, mientras el reclamo democrático había alcanzado su incontrovertible expresión con las jornadas pre y postelectorales de 1988, que abrieron la puerta a la fase intensa del cambio político, en el terreno económico avanzaban enérgicas reformas de lo que se conoció luego como “el consenso de Washington” y la hegemonía neoliberal.

El orbe cambiaba y planteaba viejos y renovados desafíos, pero en la Facultad de Economía de la UNAM se reaccionaba, sobre todo, en clave endogámica: lo importante era mantener, en el plan de estudios, tantas asignaturas de marxismo poco actualizado como fuera posible, más pensando en la conservación de los espacios de los grupos de profesores que se disputaban el banco de horas que en la formación de los alumnos y en la necesidad de formar buenos economistas para hacer frente a la ola conservadora nacional y global con algo más que con desgastadas consignas de denuncia acuñadas en interminables asambleas.

La crisis económica, ya de larga duración entonces, había golpeado el financiamiento a las universidades, así como los salarios de los profesores, se habían deteriorado las condiciones de estudio y trabajo y las mismas instalaciones de la Facultad resentían un menoscabo notable. Pero en la Facultad de Economía, como en otras áreas de la UNAM y de otras universidades públicas, siempre hubo profesores que no encontraron en la crisis y en la disminución de su poder adquisitivo un pretexto para descuidar o menospreciar su trabajo, ni para confundir sus convicciones políticas con su trabajo académico: que se vieron como profesores antes

* Texto leído en el homenaje que la Facultad de Economía de la UNAM rindió al doctor Emilio Caballero Urdiales en el Auditorio Narciso Bassols de Ciudad Universitaria el 28 de octubre de 2013.

** Economista, profesor de la Facultad de Economía de la UNAM, consejero del Instituto Nacional Electoral.

que como formadores de cuadros, que asumieron que el maltrato gubernamental al financiamiento de las universidades públicas no podía potenciarse con el maltrato a la preparación de los estudiantes que, en muchos casos, sólo tendrían una oportunidad —ellos y sus familias— para cursar la educación superior.

Entre esos académicos estaba Emilio Caballero. Si uno se interesaba por buscar buenos maestros, si se indagaba un poco, podía saber que había que cursar las materias de teoría económica con Eloísa Andjel, Rogelio Huerta y, por supuesto, con Emilio Caballero. Así lo conocí: en un aula, sentado yo entre una treintena de alumnos que habían oído hablar de Keynes pero nunca lo había estudiado, y que ni siquiera sabían de un tal Kalecki.

Emilio llegaba temprano, siempre puntual a la clase de siete y media de la mañana, con una baraja de tarjetas blancas, tamaño media carta, repletas de fórmulas y anotaciones de su propia mano. Un borrador para el pizarrón y, entonces, un gis de yeso eran sus instrumentos. Claro, pedagógico, respetuoso, serio y amable al mismo tiempo, con una sólida formación y un férreo compromiso con el aprendizaje propio y de sus discípulos.

El profesor Caballero enseñaba economía neoclásica con rigor, no porque creyera que en esa escuela de pensamiento se encontrarán las respuestas a los misterios de la economía, sino porque sin ese conocimiento los alumnos no podrían abordar los debates teóricos contemporáneos, porque no acompañaba la vulgar noción de que la llamada por los heterodoxos “economía vulgar” merece sólo el desprecio —inspirado en un fervor más religioso que analítico— en vez de estudiarla, entenderla y, a partir de ahí, criticarla y superarla.

Emilio se formó en la Universidad Autónoma de Nuevo León, después en Chile en la época de Salvador Allende y continuó su preparación interactuando con un conjunto de brillantes economistas mexicanos y latinoamericanos, y se doctoró aquí en la UNAM. Siempre se mantuvo atento a los acontecimientos económicos pero, sobre todo, trató de entenderlos y se dedicó profesional y académicamente a ellos. Cuando realizaba investigaciones sobre el sector agrícola, dedicaba la sesión del curso de teoría económica a discutir, con las herramientas analíticas que nos venía enseñando, los temas de sus estudios de caso. “Esto es la economía, esto es lo que hacen los economistas de verdad”, nos decíamos los alumnos al terminar la lección. Aquella investigación, de la que nos contaba, vio la luz con el título *Condiciones competitivas de la agricultura del maíz en México*, publicada en 1993.

Así, aunque usábamos manuales de teoría económica, íbamos más allá del manual y la clase se volvía una de teoría y economía aplicadas. La teoría económica se convertía, como debe ser, en un piso indispensable para entender la economía real, no en un sustituto de la comprensión de la economía real y sus problemas.

En esos años, el profesor Emilio Caballero hizo también una investigación pionera en la estimación de los efectos del TLCAN para la economía mexicana, que se publicó en 1991, antes de la firma del acuerdo con el título *El Tratado de Libre Comercio México, Estados Unidos, Canadá*.

En medio de aquella Facultad casi siempre metida en sus problemas internos, en la incurable grilla, el profesor Caballero se daba a la tarea de ofrecer a sus alumnos una formación actualizada, seria, abierta al debate, sensible a los desafíos económicos del país y su gente. Era la confirmación de aquella sentencia de que en la Facultad de Economía de la UNAM se podía cursar la peor o la mejor carrera de economía en México: dependía de tus maestros, y si escogías a profesores como Emilio, nada había que envidiar a quienes se formaban en el ITAM, al contrario.

Cuando terminé los cursos obligatorios de teoría económica y tuve que escoger “el seminario” de titulación, que era como se ordenaba la carrera antes del cambio de plan de estudios de 1994, y me decanté por el de econometría, recibí una llamada en el entonces domicilio materno. El profesor Emilio Caballero me buscaba, para ser su ayudante de profesor. He dicho que aquella llamada, pero sobre todo aquel gesto, aquella oportunidad, aquella confianza de Emilio cambió mi vida. La clase era “Macroeconomía para una economía abierta”, ya optativa en la nueva estructura curricular. Emilio, que discutía, como no lo dejó de hacer nunca, sobre los nuevos enfoques de la teoría económica con Julio López Gallardo y otros colegas, utilizó como libro de texto un material recién salido a la luz de la nueva macroeconomía keynesiana, escrito por Wendy Carlin y David Soskice: *Macroeconomics and the Wage Bargain*, publicado por la Oxford University Press. El libro no estaba traducido al español, y creo que sigue sin estarlo, por lo que puede tratarse de una de las primeras experiencias en la licenciatura de economía en que se asumió que era necesario leer en inglés como condición para no rezagarse en la preparación en la disciplina. Facilitaba las cosas el hecho de que la jerga de teoría económica en inglés es relativamente fácil de comprender pero, sobre todo, por las detenidas y claras exposiciones de Emilio a lo largo del semestre.

Lo recuerdo al concluir cada clase, inquiriéndome acerca de si se había entendido la lección, qué había faltado, cómo mejorar las explicaciones. Ni como alumno, ni como ayudante, vi jamás al profesor Caballero improvisar una clase, no prepararla o llegar con los viejos papeles amarillos a repetir lo mismo que todos los años. Siempre actualizaba las lecciones, repasaba los temas, respetaba a los alumnos como si de un estricto tribunal se tratara. Se tomaba en serio su oficio pero lo disfrutaba. Y nos hacía disfrutar: nos contaba que, siendo alumno de la carrera de economía en su natal Monterrey, cuando llegaron los primeros profesores norteamericanos a enseñar economía neoclásica, hacían desatinar al maestro que les explicó la utilidad marginal decreciente que aplica para todos los bienes de consumo. Y los alumnos le decían que no, que conocían un bien con utilidad marginal constante. El norteamericano se desesperaba, hasta que el estudiante Emilio Caballero y sus condiscípulos le dieron la respuesta: en Monterrey la décima cerveza está igual de rica que la primera, no hay utilidad marginal decreciente.

Al profesor Emilio Caballero no lo escuché nunca, ni una vez, recurrir a la cantaleta de que qué mal están los estudiantes, de que qué mal nos los envían, de que qué poco se puede hacer. No: Emilio siempre defendió a la universidad pública, su valor y pertinencia, así como a los alumnos de la universidad pública ense-

ñándolos, entregándose a su trabajo. Emilio Caballero Urdiales fue siempre un hombre de izquierda, un progresista, un socialista, que militó en su causa como un profesor riguroso, comprometido con la labor artesanal, minuciosa, cercana, que es la enseñanza.

A mediados de la década de los noventa terminé la carrera, escribí una tesis y me fui del país a estudiar el posgrado. El día en que me recibí, en el convivio, al retirarse, se me acercó a darme las gracias por la dedicatoria que le escribí: “A Emilio Caballero, maestro insustituible de mi generación”. Hace casi 20 años de eso, se emocionó, pero sobre todo recuerdo aquello porque fue la primera vez que le pude dar las gracias por ser lo más valioso que uno puede encontrar en el curso de la vida: un gran maestro.

Cuando regresé a México nuestras conversaciones continuaron, ingresé como profesor de asignatura y trabajaba de tiempo completo en el Instituto Federal Electoral. Entonces, Emilio Caballero abrazó una nueva causa política —había militado en el Partido Comunista en su juventud y se sumó a los esfuerzos de unificación de la izquierda—, y para 2002, al lado de su camarada de tantas batallas, Jorge Alcocer, se empeñó en fundar un nuevo partido político: Fuerza Ciudadana. Emilio Caballero era el secretario general y lo recuerdo en la ardua tarea de organizar asambleas a lo largo y ancho del país, de buscar militantes y adherentes a la causa y, a la vez, de mantenerse a salvo de tantos dueños de relaciones corporativas y de mercaderes de necesidades de la gente. Emilio quería un partido genuino, bien apegado a la ley, y por ello era escrupuloso en el manejo de los recursos públicos, en la entrega de cuentas a la exhaustiva fiscalización que les aplicaba la autoridad electoral. Como casi todos los partidos que han intentado desafiar a las tres grandes fuerzas políticas partidistas de México sin recurrir a arreglos corporativos, Fuerza Ciudadana perdió su registro y Emilio siguió entregado a la enseñanza y a la investigación.

Tuve el gusto de realizar con él, y junto a los profesores Antonieta Barrón y Enrique Provencio, a lo largo de 2010 un estudio sobre la política social en el Distrito Federal que la Asamblea Legislativa de la ciudad le encomendó a la UNAM, que derivó en el libro *Evaluación de las políticas y programas sociales implementados por el gobierno del Distrito Federal* (ALDF, 2011).

En los últimos años, Emilio Caballero centró su inquietud intelectual en el que es el tema más importante de la economía política de nuestro país: la hacienda pública, la recaudación fiscal y el gasto para el crecimiento y la redistribución del ingreso. Publicó, además de artículos y ensayos sobre el tema, los libros: *Los ingresos tributarios del sector público en México* (UNAM, 2006), *Los ingresos tributarios de México* (Trillas, 2009), y recientemente *Política fiscal e inversión privada en México* (UNAM, 2012).

Hace cuatro semanas, un lunes como hoy, escribí desde esa aparente calma que caracteriza el estado de *shock* de una noticia terrible:

el doctor en economía Emilio Caballero Urdiales publicó hace unos meses un imprescindible libro para nuestra discusión hacendaria *Política fiscal e inversión pri-*

vada en México (UNAM, Facultad de Economía, 2012). En sus páginas, con la claridad pedagógica y el rigor académico que desplegó como profesor de teoría económica por casi cuatro décadas, Caballero confronta la visión neoclásica con la de Keynes y Kalecki acerca de cómo los impuestos al ingreso y el gasto público se relacionan con la inversión privada.

La propuesta neoclásica sostiene que gravar el ingreso conduce a que los individuos obtengan una tasa menor de rendimiento por las inversiones que realizan, lo que desestimula la inversión, afecta la formación de capital y provoca menor crecimiento. Por el contrario, Keynes pone el acento en la demanda efectiva que hay sobre la economía, de tal suerte que si se introduce un impuesto al ingreso con fines redistributivos y aumenta así el consumo (la gente de menos recursos gasta una proporción más alta de su ingreso o tiene una propensión marginal a consumir mayor que los ricos), la actividad se verá impulsada. Para que ello se concrete es importante no sólo introducir el impuesto, que implicará una reducción del consumo de quienes fueron gravados, sino asegurar que el uso de dichos recursos fiscales genere una mayor demanda hacia el conjunto de la economía. Para Michal Kalecki, el ingreso nacional de una economía se compone de la inversión, del consumo de los empresarios y del de los trabajadores, por lo que un impuesto que aumente el gasto público y el consumo de los trabajadores se traducirá a su vez en mayor masa salarial, más empleo y mayor producto.

Tras el recuento teórico, Emilio Caballero desarrolla dos modelos econométricos para determinar en perspectiva internacional cómo afectan los impuestos directos a la inversión privada. Al analizar los casos de México, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay en América Latina, por un lado, y a Estados Unidos, Canadá, España, Corea, Irlanda y Japón de la OCDE, concluye que entre mayor es la carga tributaria y más se descansa en impuestos directos que al consumo, también mejor es la distribución del ingreso y más alta la relación entre inversión privada y PIB. Con sólida evidencia empírica, Caballero demuestra que la inversión pública en vez de ahuyentar la privada (*crowding-out*) tiene un efecto positivo sobre ésta (*crowding-in*).

A la luz de su extensa investigación, el profesor Caballero Urdiales concluye: “Se propone una política fiscal cuyos ejes principales son el incremento del gasto público en infraestructura y el impuesto a la renta progresivo, con el propósito de compensar la insuficiencia de la demanda privada, ampliar la capacidad e integración del aparato productivo nacional y mejorar la distribución del ingreso en México”.

Ese libro lo presentamos, apenas en febrero de 2013, Eloisa Andjel, Leonardo Lomelí y yo en la Feria del Libro del Palacio de Minería. Por una muy buena razón, entonces, Emilio no asistió: acababa de iniciar en la Universidad Autónoma de Madrid su año sabático, al lado de Rosa, su compañera de toda la vida. De esa universidad española, sus colegas, encabezados por el profesor Santos Ruesga nos hacen llegar a este acto su admiración por Emilio Caballero y el pesar por su marcha.

Además de una intensa labor de investigación, y de difusión económica —hay, por cierto, una serie de análisis de los decisiones hacendarias año a año

en las últimas dos décadas que publicó en la revista *Voz y Voto* y que Nuevo Horizonte editores y la Facultad de Economía deberían compilar en un libro—, Emilio Caballero se dedicó a procurar a los suyos, a su familia, a sus amigos, maestros y alumnos. A él y a Martín Puchet, por ejemplo, les debemos habernos dado la lección de honrar pública, académica y calurosamente a nuestros más destacados maestros, cuando organizaron una entrañable jornada académica por los 70 años de Julio López, que luego nos permitió a otros emular el ejemplo y hacer un homenaje similar para el maestro Rolando Cordera también por sus 70 prolíficos años.

Emilio Caballero formó a numerosas generaciones, honró a su Facultad, a sus maestros y a sus colegas. Esta Facultad, lo bueno que tiene hoy y que ha tenido en las últimas décadas, no se entendería sin la contribución cotidiana, sistemática, comprometida y brillante del profesor Emilio Caballero. Si lo que es esta Facultad se pudiera reproducir en una sólida obra arquitectónica, uno de sus pilares fuertes y duraderos sería Emilio Caballero.

Termino estas palabras, que agradezco a la familia de Emilio haber podido pronunciar, con una nota aún más personal. Cuando el muy joven Emilio Caballero regresó a México tras el golpe militar en Chile y buscó trabajo como economista, comenzó a colaborar en la Secretaría del Trabajo. El destino quiso que otro profesor de esta Facultad, fallecido hace ya décadas, Daniel Murayama, fuera su jefe. Cuando Emilio supo que yo era hijo de Daniel, quiso ayudarme profesionalmente. Y lo hizo. Mucho después de haber sido su adjunto y de que él guiara mis primeros pasos como docente me enteré de esa antigua relación profesional entre mi maestro y mi padre, y me enorgullecerá siempre que Emilio Caballero haya honrado aquella amistad con un sentido de responsabilidad de tipo paternal hacia el joven que fui.

En el cariñoso poema que Jaime Sabines dedica a su padre, “Algo sobre la muerte del mayor Sabines”, el poeta chiapaneco dice en un verso inicial:

Tú eres el tronco invulnerable y nosotros las ramas,
por eso es que este hachazo nos sacude.
Nunca frente a tu muerte nos paramos
a pensar en la muerte,
ni te hemos visto nunca sino como la fuerza y la alegría.

Y añade Sabines:

te has muerto cuando menos falta hacías,
cuando más falta me haces, padre, abuelo,
hijo y hermano...

Creo ese poema nos orienta un poco en este duro tratar de despedir a Emilio: formaste a tus hijos, crecieron, se hicieron adultos, profesionistas, Emilio y Gabriel te hicieron abuelo, Gabriela sigue tus pasos y es maestra en la Universidad de Cali-

fornia, no los dejaste en la indefensión de los años tiernos; acompañaste a tus hermanas; sembraste en tus alumnos la inquietud buena: la de aprender; cultivaste el fruto de la amistad. Pero tiene razón Sábines cuando dice que, aunque con los deberes hechos, te fuiste cuando más falta haces. ¿Qué vamos a hacer cada que queramos entender la economía mexicana, discutir la política fiscal y, en general, cada que pretendamos enfrentar y disfrutar la vida? Seguiremos preguntándonos “¿qué diría Emilio?”, nos seguiremos sugiriendo “háblale a Emilio”, “busca a Emilio”. Te seguiremos preguntando, seguiremos queriendo encontrar en los pasillos de esta tu escuela tu erguido andar de hombre honesto, sereno, afable, brillante y, sobre todo, te seguiremos necesitando. Te seguiré necesitando, maestro querido.

Tempo compartido

Adolfo Sánchez Rebolledo, *La izquierda que viví. El instante y la palabra*, México, Configuraciones, 2014.

En alguna ocasión le preguntaron a Jorge Herralde, editor y dueño de Anagrama, cómo calificaba el catálogo de la editorial y dijo que era como la fotografía de sus intereses. En el mismo sentido, *La izquierda que viví*, primera compilación de Adolfo Sánchez Rebolledo es eso, una fotografía de su trayectoria vital.

En ocho grandes y pensados capítulos da cuenta de lo que ha vivido y de algunos personajes que, en diferentes momentos, le han dejado huella. “El tiempo y los nuestros”, “Insurgentes, socialistas y demócratas”, “Interludio cubano”, “Crónicas de otro mundo”, “Eppur si mouve”, “El largo camino de la transición” y la “Crisis de 2006”.

El contenido se enriquece con las “cabecitas” usadas en la Introducción que ciertamente diferencian temas y tiempos pero, también, subrayan los intereses del autor. Así, tenemos: “Política y periodismo”, “La época”; “La Revolución cubana”, “Los procesos de 1968”, “Democracia e izquierdismo”, “La unidad y el reformismo”, “México en la transición”, “El derrumbe”, “Primero los pobres”, “*Post scriptum*”.

Documentado recuento de un “un largo periodo de grandes transformaciones en México y en el mundo que marcaron la evolución de las izquierdas y, naturalmente, mis propias convicciones” (p. 14). *Tempo* que sin pretender reconstruir LA historia, imposible por otra parte, alienta una suma de reflexiones propias que el libro ayuda a poner en circulación. *Continuum* de intereses, ocupaciones, preocupaciones y filiaciones; de crítica y autocrítica.

“En el curso de mi vida aprendí que las revoluciones viven y mueren, que las grandes causas, al igual que las pasiones y los planetas, no son eternas. Todo lo sólido se desvanece en el aire, dijo Marx, pero la necesidad de cambiar al mundo en el sentido de la justicia no se extingue,

Adolfo Sánchez Rebolledo
LA IZQUIERDA QUE VIVÍ
El instante y la palabra



aunque los medios y los fines concretos jamás sean los mismos. En cierto modo, la fidelidad a ciertos ideales evoluciona con nosotros” (p. 33).

El autor nos ayuda a entender cómo era el clima cuando empezó su travesía: “imposible imaginar a la izquierda de esos años sin la solidaridad con Vietnam; sin la influencia del gran movimiento por los derechos civiles en Estados Unidos; sin el feminismo como puntal de la agenda ‘contracultural’”.

“Por otro lado, los reflejos condicionados adquiridos por la izquierda mexicana serían inexplicables sin tomar en cuenta la represión ejercida contra las movilizaciones campesinas, sindicales y estudiantiles cuyos efectos se harían sentir en otras respuestas” (p. 17).

En ese contexto, podemos imaginar que cuanto más arreciaba la “pasión” por el extremismo político y los delirios verbales, más resaltaban las actitudes que preferían la minuciosidad observadora. Dos momentos: “el significado político de la democracia sindical cuando asumió un programa nacional (la Declaración de Guadalajara, de 1975) capaz de trascender el gremialismo para convertirse en el eje de una gran alianza popular... requería de un esfuerzo y unos planteamientos muy

diferentes a los que dominaban en el pensamiento convencional de la izquierda...”.

“Carlos Pereyra fue, entre nosotros, uno de los primeros en advertir hasta qué punto la idea de la revolución como eje rector de toda posible estrategia socialista había llegado a su límite...” (p. 18).

En algún lugar se decía que Raymond Aron, que había visto con sus propios ojos cómo Alemania se rendía a la barbarie de un día para otro, tenía una conciencia muy precisa de la enorme fragilidad de la democracia, cuyas ventajas sólo eran visibles para todos cuando se había perdido y que por eso, afirmaba, que en la política no se elige entre el Bien y el Mal, sino entre lo preferible y lo detestable.

Quizá en ese mismo sentido, *La izquierda que viví* es una negativa llena de vitalidad al desencanto, sin ceder un ápice intelectual ni ético a los mesianismos nebulosos de ayer y hoy, es una invitación abierta a recuperar la utopía “[como] fórmula práctica, realizable... de la búsqueda de alternativas civilizatorias a las formas actuales de convivencia humana” (p. 34).

Después de leer el voluminoso texto (611 pp.) difícilmente se podría negar, se esté o no de acuerdo con la mirada y la postura del autor, que *La izquierda que viví*, poblado de múltiples personajes, escenarios, recuerdos y latitudes no ayuda a “sentir” el clima de los últimos 50 años del *tempo* nacional. “Al presentar reunidos escritos tan diversos, como son ciertas notas de lectura, artículos de opinión, ensayos breves, crónicas a destiempo... no busco reciclar con discutibles criterios ‘antológicos’ páginas que para bien o para mal ya cumplieron su papel”.

“Mi intención es verificar si, no obstante los visibles huecos y omisiones, esta miscelánea personal sirve para recrear el *tempo*... algo del clima moral y político del último medio siglo...” (p. 13).

A diferencia del gran Gustav Mahler para quien la sinfonía, como el mundo, tenía que abarcar todo, Adolfo Sánchez Rebolledo sabe que la suya es sólo una nota más y que quedan muchas historias que esperan a ser contadas.

Un hombre abierto al tiempo

Joseph Hodara, Víctor L. Urquidi.
Trayectoria intelectual, México, El Colegio de México, 2014.

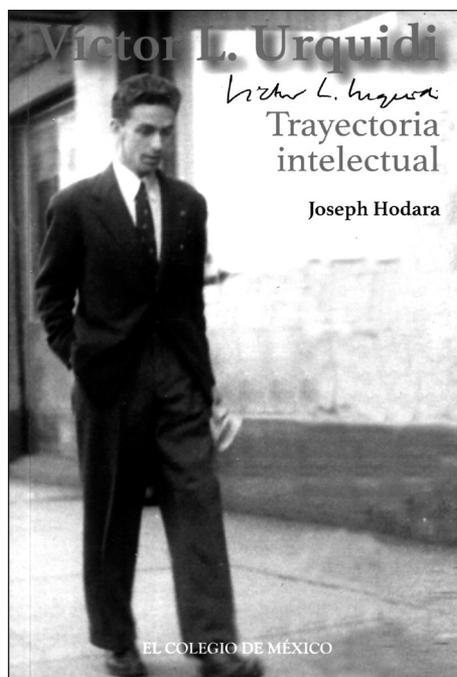
Este agosto se cumplen 10 años del fallecimiento de don Víctor L. Urquidi. Hombre comprometido con la causa mayor del

desarrollo y la equidad. Entre sus principales áreas de interés están también la cuestión agrícola, la cooperación financiera internacional, la integración económica latinoamericana, las proyecciones demográficas y la distribución del ingreso, así como el medio ambiente. Qué decir de su preocupación por apurar la edificación de Estados fiscales fuertes, dinámicos, capaces de combinar adecuadamente crecimiento económico con equidad y estabilidad.

Es por esto que es de celebrar la reciente publicación del libro de Joseph Hodara, quien con respeto y rigor realiza una trayectoria por la vida de don Víctor a quien califica de “testigo, protagonista, *hacedor* y juez durante un periodo que dibujó los rasgos económicos de su país y de su entorno...” (p. 13).

A través de las páginas de *Trayectoria intelectual* nos enteramos del entorno familiar y de su muy pronto ingreso a la reconocida London School of Economics en donde “asimiló la economía política de Lionel Robbins, Barret Whale, Theodore Gregory y Frederick Benham, de quien traduciría en 1942 *Curso superior de economía* en el marco de sus primeras labores en el Fondo de Cultura Económica...” (p. 30).

También sabemos que en Cambridge tuvo la oportunidad y el interés de escuchar a grandes pensadores entre quienes se cuentan Joan Robinson, Alfred Pigou, John Keynes y a Nicholas Kaldor, economista húngaro a quien años



más tarde, siendo don Víctor funcionario de la Secretaría de Hacienda, lo invitaría para asesorar al gobierno en un tema particularmente importante para él: el fiscal.

El de Joseph Hodara es un relato que da cuenta de los años de un intelectual-académico-funcionario-político, puente entre disciplinas e instituciones. El mundo de ayer, al que nos lleva la lectura del libro, convoca al rescate de temas fundamentales sobre la economía, el Estado, la sociedad. Pero también trae a la memoria lecciones, aprendidas o no, del *tempo* incierto derivado de la Guerra Fría, frente a lo

que no queda más que afirmar que estamos ante historia presente.

Desde esos panoramas, es desde donde seguimos las vicisitudes, errores y aciertos, de un hombre de su tiempo y abierto al tiempo. Tras la lectura queda la sensación de que don Víctor estaba convencido de que la historia continúa y como buen maestro, nos lega la necesidad de entenderla y aprender de ella.

La advertencia que hace Joseph Hodara no es menor: "Urquidí esquivó lisonjeras expresiones... un trivial panegírico lo habría interpretado como una ofensa..." (p. 12).

El desarrollo ayer y hoy: idea y utopía*

Rolando Cordera Campos**

Cepalino autodidacta, por convicción y por conversación, acudo a esta cita emocionado por un honor que no he dejado de considerar inmerecido, cuando desde la oficina de la CEPAL en México Hugo Beteta me informó de la distinción que se me otorgaba. Gracias a todos los que participaron en tan generosa decisión; mi reconocimiento cariñoso a Alicia Bárcena y mi respeto afectuoso a quienes con su empeño intelectual y entrega a la reflexión sobre el desarrollo de América Latina, han dado valor histórico y político a la gran empresa educativa y

* Este texto sirvió como base para la Cátedra Raúl Prebisch, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, dictada el 29 de abril de 2014 en Santiago de Chile. También para el ensayo que será publicado por la *Revista de la CEPAL*.

Los males que aquejan a la economía latinoamericana no responden a factores circunstanciales o transitorios. Son expresión de la crisis del orden existente y de la escasa aptitud del sistema económico —por fallas estructurales que no han sabido o no han podido corregir— para lograr y mantener un ritmo de desarrollo que responda al crecimiento de la población y a sus exigencias de rápido mejoramiento.

RAÚL PREBISCH¹

transformadora a que convocaran don Raúl Prebisch y sus compañeros de gesta.

Es para mí motivo de enorme satisfacción celebrar junto con ustedes un año más de la cátedra Raúl Prebisch, instaurada al comenzar este nuevo siglo con motivo del aniversario cien del nacimiento de don Raúl, el gran hereje diría Furtado, maestro de Latinoamérica toda en la asignatura fundamental de encarar y desafiar dogmas y convencionalismos, así como dilemas que sólo desde la resignación podían verse

** Profesor Emérito, Facultad de Economía, UNAM; coordinador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED).

¹ Raúl Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963, p. 137.

como insolubles. Qué mejor que contribuir a revisitar en esta, nuestra casa, las ocupaciones y preocupaciones avanzadas e innovadoras en su momento —y que ahora la primera crisis global ha actualizado— de Prebisch y de aquellos primeros miembros de la orden del desarrollo que dieron sentido histórico y actual a “la fantasía organizada”: Celso Furtado, Pedro Vuskovic, Juan Noyola, Aníbal Pinto, y luego Osvaldo Sunkel, Víctor Urquidí, David Ibarra... y tantos otros.

Mi visita a esta morada del pensamiento transformador latinoamericano, tiene como eje una reflexión libre sobre la idea del desarrollo, ayer y hoy. Alojada en este bello y entrañable país de poetas, educadores y luchadores por la democracia y la justicia social, la CEPAL sigue empeñada en dar rigor y robustez a un pensamiento comprometido con el progreso colectivo y la afirmación permanente, siempre actualizada, de América Latina en el mundo como conjunto de Estados y naciones articulados por la noción de soberanía, pero también por un proyecto trascendente de cooperación humana en la cual sostener y dar sentido al discurso de transformación productiva con equidad, ciudadanía y democracia que ahora recoge, como coherente colofón, una arriesgada convocatoria a hacer de ésta la hora de la igualdad.

Como lo enseñara el fundador, este cuadrilátero sustancial para la evolución política del continente se organiza en torno a la idea, la teoría y la práctica del desarrollo; producto de una compleja sumatoria de mudanzas productivas, inserciones y reinserciones en el turbulento escenario de la economía mundial, de movilizaciones de la sociedad y de compromisos de largo alcance para darle al poder visiones progresistas e imponerle los obligados linderos del cuidado y respeto a los derechos humanos en un horizonte de ciudadanía en expansión.

Agenda histórica siempre abierta porque ésa es, entre otras, la condición de que nuestra Utopía de América, de la que hablara Alfonso Reyes, no caiga en ilusiones fútiles y se despliegue en perspectivas realistas y realizables de fortalecimiento cívico y progreso social justo y efectivo.

Como ambicioso y consistente innovador, Prebisch insistió en la necesidad de que los legionarios del desarrollo latinoamericano, economistas, sociólogos, politólogos, ahora biólogos

y ecólogos, siempre poetas y fabuladores, se dotaran y enriquecieran del ejercicio de una autonomía intelectual emanada de la crítica. Su infatigable compromiso con la búsqueda de rutas para superar bloqueos y laberintos, le llevó a una incansable tarea de creación de instituciones; hombre de acción en el diseño y discusión de la política económica; de exploración paciente, así como audaz y permanente, de un desarrollo latinoamericano auténtico y robusto, no encerrado en efímeras autosatisfacciones, presto a imaginar y arriesgar caminos propios, de invención y adaptación, que no de adopción o imitación acrítica, “extra lógica” como diría don Alfonso.

Su visión conserva un carácter contemporáneo, actual: polaridad y tensión en el sistema global centro-periferia; centralidad decisiva del progreso técnico y, por ende, del conocimiento y la cultura; nexos dinámicos, creativos, entre comercio exterior y expansión productiva; inversión extranjera, sustitución de importaciones, interdependencia virtuosa; términos de intercambio de las materias primas como oportunidad, pero también como pesadilla. Primero que nada, como nos lo han dicho una y otra vez en estas cátedras: pensar críticamente la realidad; disolver el pensamiento autodesignado hegemónico; darle a la historia un uso transformador, creador de futuro.

Me he nutrido de las reflexiones de quienes me han antecedido en el uso de esta espléndida tribuna y lamento no poder hacerles la justicia que merecen. Todos preocupados y ocupados por el imperioso desafío del desarrollo, conscientes de que sólo puede lograrse apelando a una ética pública que dé sentido histórico, a la vez que práctico, a la democracia, al Estado constitucional, a los derechos humanos y a la justicia: Celso Furtado, Joseph Stiglitz, Fernando Henrique Cardoso, Rubens Ricupero, Dani Rodrik, Enrique Iglesias, Tulio Halperín-Donghi, Fernando Savater, Aldo Ferrer, José Antonio Ocampo, Danilo Astori, Luiz Gonzaga Belluzzo; todos inscritos por derecho propio en la legión que fundaran don Raúl y los suyos en pos de las mejores plataformas del pensamiento social y político latinoamericano y universal.

Tratar de impulsar reflexiones que vayan más allá de la bruma impuesta por esta primera gran crisis global; vislumbrar una nueva fragua don-

de la economía y la política, al fundirse, lleven a perfilar novedosas avenidas para un desarrollo extraviado y unas democracias atribuladas, no ha sido ni será fácil; las ideas-fuerza o los paradigmas que han inspirado o justificado, según el caso, los diferentes proyectos de transformación del Estado y las estructuras productivas con miras a cambios sociales y económicos nunca han sido neutros.

Como lo advertía Pierre Rosanvallon en su estudio sobre el desarrollo del keynesianismo en Francia,² a diferencia de las teorías propias de las ciencias físicas y naturales, las ideas económicas no se confrontan en un plano homogéneo de conocimiento. Siempre está presente un filtro político e ideológico que no es inocuo, como no lo son la presencia y acción de las burocracias del Estado, en especial las financieras; los intereses y agentes sociales; los poderes de hecho asentados en la riqueza; los portentosos conglomerados mediáticos de alcance global.

El sentido común, construido *en y desde* las esferas mediáticas y los centros dominantes de pensamiento y formación de opinión, no se presta a fomentar el surgimiento de nuevas ideas sobre el gobierno del Estado y la economía. Más bien, conforma una trinchera poderosa, a la vez que difusa, contra ellas y su conversión en paradigmas alternativos. También sirve como soporte de revisiones o renovaciones cosméticas de las corrientes predominantes del pensamiento cuya reproducción no es lineal, sino a través de las casamatas institucionales e ideológicas donde tienen lugar el conflicto social y la confrontación política permanentes.

Los acontecimientos políticos e intelectuales que han acompañado la crisis actual, o que ha puesto sobre la mesa, constituyen lecciones de particular interés para nosotros, instalados en el privilegiado observatorio global y regional que es la CEPAL. Sobre todo si lo que nos congrega es la convicción de que urge construir una visión que, sin soslayar ni mitificar las enormes mudanzas estructurales y mentales que ha traído la globalización, se proponga explícitamente la construcción de estrategias inscritas en propósitos de renovación cultural, redistribución social, amplia-

² Pierre Rosanvallon, "Development of Keynesianism in France", en Peter Hall (ed.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1989.

ción democrática y cuidado estricto, a la vez que creativo, del entorno.

Estamos ante nuevos hitos, complejas y tensas convivencias entre política y democracia, Estado y mercado, economía y sociedad. En un primer momento, los descalabros financieros convirtieron en anatema lo que hasta ayer era dogma (la autorregulación global y la eficiencia de los mercados), mientras que los poderes del tiempo y del mundo parecían empeñados en reactualizar lo que era visto como anacronismo (el rol activo de los Estados). Pero no se quedó el mundo ahí, para dar lugar a la conquista de un futuro distinto a partir de la crisis. Más bien, esos mismos poderes y sus derivadas en la academia y los medios parecieron optar por una nueva vuelta al pasado.

Por esto y mucho más, tenemos y tendremos mucho que revisar y reflexionar y hacerlo ya, sin prisa pero sin pausa. Reconocer que hablamos desde las atalayas de una disciplina "avergonzada" por su ineficacia ante la Gran Recesión, como ha dicho lord Skidelsky, el gran biógrafo de Keynes, para desde ahí recuperar, y pronto, un sentido común que sólo da el cultivo de la historia y el compromiso con la crítica.

Hay, en palabras de Prebisch, que "buscarse una nueva racionalidad, que no se base únicamente en objetivos económicos y sociales, sino también en objetivos fundamentalmente éticos".³ Esta afirmación puede extenderse a la incorporación de una ética pública⁴ que reivindique la solidaridad como valor moderno, así como la aceptación de buenas dosis de humildad para nuestro ejercicio de revisión y actualización histórico-conceptual. Como ha dicho José Antonio Ocampo: "Creer que 'ya sabemos lo que se debe hacer' es simplemente una expresión de arrogancia de los economistas... los resultados frustrantes de las reformas y el descontento social deberían convencer a muchos

³ Cit. en Edgar Dosman, "El regreso de Raúl Prebisch", en A. Bárcena, E. Dosman y O. Sunkel, *Homenaje a Raúl Prebisch (1901-1986)*, Santiago de Chile, CEPAL, 2011, en <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/48009/HomenajeRaulPrebisch-Osvaldo.pdf>>.

⁴ Ética pública en el sentido que la filósofa española Adela Cortina le otorga, como una incorporación en el *ethos*, en el carácter de las personas y de los pueblos de ciertas formas de actuar, propias de personas cabales. Cfr. Adela Cortina, "Cómo cambiar la tendencia", *El País*, 23 de enero de 2013.

sobre la necesidad de repensar la agenda de desarrollo”.⁵

La economía política del desarrollo que queremos debe probar que está dispuesta a hermanarse con la política para reconfigurar el significado del interés general o del bien común, alineándolos por objetivos de libertad, justicia y democracia. Sólo así podremos recuperar visiones de largo plazo cuyas divisas sean el crecimiento económico sostenido, a la vez que la centralidad de la equidad para la igualdad social y la creación de una ciudadanía democrática sustentable. Tales pueden ser las coordenadas maestras para hacer de la globalización, que es apertura e interdependencia, un vector activo para el cultivo de la densidad nacional que Aldo Ferrer concibe como indispensable para despejar el gran dilema del desarrollo en el mundo global.⁶

La conjunción de la democracia y la economía con la globalización no ha sido ni será un viaje sencillo; pero, a fin de cuentas, de lo que se trata es de reasumir la aventura del cambio social; como ayer, cuando se pensaba que apropiarse del futuro para reinventarlo a través del desarrollo y la planeación era no sólo una “fantasía organizada”, como la llamara Celso Furtado, sino una utopía realista. En sus palabras: “Lo que caracteriza el desarrollo, es el proyecto social subyacente. El crecimiento se funda en la preservación de los privilegios de las élites que satisfacen sus ansias de modernizarse. Cuando el proyecto social da prioridad a la efectiva mejora de las condiciones de vida de la mayoría de la población, el crecimiento se convierte en desarrollo. Pero este cambio no es espontáneo. Es fruto de la expresión de una voluntad política”.⁷

Crisis, democracia, desigualdad: volver a lo básico

La crisis actual puso en entredicho la gran celebración que endulzó las durezas de la globalización del mundo que se aceleró a fines del siglo

⁵ José Antonio Ocampo, “Retomar la agenda del desarrollo”, *Configuraciones*, núms. 5-6, octubre-diciembre de 2001, p. 130.

⁶ Cjf: Aldo Ferrer, “Raúl Prebisch y el dilema del desarrollo en el mundo global”, *Revista de la CEPAL*, núm. 101, agosto de 2010.

⁷ Cjf: *Revista Pesquisa*, Fapesp, edición 106, diciembre de 2004.

xx. Si se está o no en los albores de más profundos cambios en un orden mundial que no pudo constituirse como tal al terminar la Guerra Fría; si se pueden o no restaurar sus tejidos y resortes fundamentales en torno al libre comercio o la movilidad de los capitales; si las economías políticas nacionales son capaces de absorber positiva y productivamente el gran tema de la migración y el del cambio climático; son algunos de los dilemas que rodean la añeja tensión entre la economía y la política, la democracia, el mercado y el desarrollo.

El conflicto social, agudizado por la crisis, se despliega sobre las posibilidades de recuperación económica y, al acentuarse la desigualdad, amenaza con desembocar no sólo en un nuevo malestar en la cultura, en este caso en la democracia, sino en lo que el PNUD advertía hace unos años para América Latina: un desencuentro entre la economía y la política acentuado por la agudización de la cuestión social que se extiende como un malestar no sólo *en* sino *con* la democracia apenas restaurada o implantada en la región.⁸

Requerimos, por lo dicho, entender que la relación democracia-desigualdad refiere a una dimensión que trasciende la esfera económica y se asienta, por peso propio, en el campo de lo que podríamos llamar “política de Estado” que, al desplegarse o apenas proponerse, lleva a su vez a preguntarnos por las capacidades organizativas, institucionales y fiscales, políticas e ideológicas de los Estados que vivieron las traumáticas mudanzas del cambio neoliberal y ahora pugnan por reconvertirse en Estados democráticos constitucionales propiamente dichos.

La reforma del Estado adquiere aquí una impronta estructural que no puede abordarse con expedientes reduccionistas, como el de su minimización, pero tampoco de engrosamiento

⁸ “América Latina presenta actualmente una extraordinaria paradoja... la región puede mostrar con gran orgullo más de dos décadas de gobiernos democráticos. Por otro, enfrenta una creciente crisis social. Se mantienen profundas desigualdades, existen serios niveles de pobreza, el crecimiento económico ha sido insuficiente y ha aumentado la insatisfacción ciudadana con esas democracias...”, PNUD, “La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas”, 2004, en http://www.uaq.mx/contraloriasocial/diplomado/bibliografia-modulo3/Informe_La_Democracia_en_America_Latina_Nuevo.pdf.

sin más de los aparatos públicos. Lo que urge es repensar la centralidad estatal como conjunto institucional, interfaz con el resto del sistema transnacional de Estados y como relación compleja de la sociedad con el poder y sus maneras de constitución y ejercicio.

La cuestión de las jerarquías y de la constitución, ejercicio y renovación del poder, es inseparable de las otras dos vertientes primordiales de toda economía política: la división del trabajo y la distribución de los frutos del esfuerzo social empeñado en la producción. La coordinación social depende al final de cuentas de cómo se aborda dinámicamente el despliegue de este triángulo maestro de sociedades, mercados y Estados. Se trata de una relación siempre en tensión, al borde de la inestabilidad, que se ha agudizado con el avance de los procesos de globalización del mundo y la economía.

Por lo pronto, habrá que decir que nos quedan la política y los pactos que mediante ella puedan erigirse, para buscar formas y mecanismos que eviten que tales tensiones se vuelvan contradicciones insolubles y las formaciones nacionales se disuelvan en el torbellino global. Desde esta apelación a la política, podemos añadir que una vinculada expresamente con la igualdad tiene que cimentarse en una cultura cívica y una ética pública congruentes con sus fines y motivaciones, para aspirar a ser estable y duradera en el tiempo. La crisis de la igualdad es un hecho social total y no sólo de ingresos, accesos u oportunidades.

¿Cómo, entonces, construir sociedades más democráticas, igualitarias y solidarias? ¿Puede durar la democracia en condiciones de aguda desigualdad y pobreza? ¿Hasta dónde es posible hablar de democracia con el mantenimiento y reproducción de la inequidad económica y social? ¿Cómo lograr cambios sustanciales que contribuyan a reducir los niveles de desigualdad y exclusión y a garantizar el acceso y el ejercicio universal de derechos sociales?

Los anteriores cuestionamientos no son meros ejercicios intelectuales, son preguntas que embargan el pensamiento social y político latinoamericano. Después de años de recuperación democrática y de casi dos décadas de crecimiento económico, insuficiente en un principio, luego relativamente alto, en algunos casos sostenido, aunque sin cambios significativos en la

distribución del ingreso,⁹ los problemas que la desigualdad le plantea a la democracia siguen soslayándose.

Podría decirse que la desigualdad se convierte en una cultura, no de la pobreza que estudiaron los antropólogos, sino de la riqueza concentrada, de la satisfacción diría Galbraith, que aparte de dificultar los diseños políticos modernos, constituye un desafío frontal a las normas y formas éticas y políticas que deberían derivar del desarrollo democrático.¹⁰

De lo anterior podríamos extraer una primera respuesta a nuestras preguntas: la cohesión social es fruto del desarrollo democrático de las sociedades, pero a la vez se ha vuelto una condición para que los gobiernos renueven su legitimidad y la democracia concite la participación y el apoyo de la ciudadanía. Condición primordial para una promisorio inserción en la globalidad, la cohesión se ve de pronto sometida al fuego cruzado del reclamo democrático de redistribución y de exigencia de equilibrios e incentivos para la acumulación y las competitividades dinámicas para mantenerse y avanzar en el mercado global. De estas tensiones se pasa, sin previo aviso, a someter la soberanía a nuevos y desmedidos requisitos en apariencia inapelables.

De ahí la necesidad de entender la relación entre democracia y desigualdad como una ecuación que debe resolverse en positivo, en favor de la igualdad; como un requisito para que la política produzca gobernanza basada en la legitimidad. Por ello es que en las sociedades modernas, o en aquellas que quieren serlo, la conversación entre desarrollo e igualdad deja de ser un producto del azar o de leyes naturales y pasa a ser una cuestión política. El imperativo categórico de la democracia, de la que hablara Fernando Henrique Cardoso, encuentra aquí una dura prueba de ácido.

Frente a estos dilemas, la economía tiene que evolucionar a una economía política del desarrollo, inspirada en el equivalente actual, moderno y global, de los sentimientos morales

⁹ De ahí que nuestra región, como insistentemente lo ha señalado la CEPAL, siga siendo la más desigual del mundo.

¹⁰ Galbraith sitúa el surgimiento de la cultura de la satisfacción en la década de los sesenta en Estados Unidos. Cfr. John Kenneth Galbraith, *La cultura de la satisfacción*, Madrid, Ariel, 2011.

de Adam Smith para, desde ahí, recuperar el desarrollo.

Actualidad del desarrollo

El desarrollo, como proceso de cambio social, político y económico, requiere un buen funcionamiento de las instituciones, pero también implica una reestructuración básica de valores y actitudes. Asimismo, los bloqueos y diques estructurales para dicho cambio sólo pueden encararse desde una plataforma activa de diseños y estrategias que rompan la estabilidad, fruto de esos bloqueos, para desembocar en constelaciones político-institucionales capaces de dar cauce a las energías desatadas por el cambio económico y social. Nada de esto, por lo demás, está garantizado de antemano.

El desarrollo moderno, en especial el que arranca con el fin de la Segunda Guerra, pronto se desplegó en un proceso institucional y político complejo y diverso que hoy es inseparable de la aspiración a crear un régimen universal de derechos. Esta noción, a su vez, remite a la de justicia integral, porque si la igualdad que promete la democracia se limita a las leyes o a las urnas resulta del todo insuficiente para asegurar y extender la justicia social. El desarrollo entendido como creación y expansión de derechos; los derechos asumidos como justicia y libertad; la política pensada como acción y compromiso permanente con el código democrático, son las coordenadas imprescindibles para construir una nueva agenda y una macroeconomía reformada para el desarrollo y la igualdad.

De las diversas conexiones entre la macroeconomía y la economía del desarrollo se ha hablado aquí con maestría. Estas relaciones están en el núcleo histórico del pensamiento cepalino. Sin embargo, no es redundante recordar lo que Jaime Ros ha advertido: que la economía del desarrollo, como la del crecimiento, “también nació siendo macro”¹¹ y, desde esta mirada, el mismo crecimiento económico debe ser visto como “un proceso de cambio estructural más que como una mera acumulación de factores combinada con cambio técnico”.

Lo que la crisis nos plantea como imperativo,

¹¹ Jaime Ros, Introducción a “Repensar el desarrollo económico, el crecimiento y las instituciones”, *EconomíaUNAM*, núm. 30, septiembre-diciembre de 2013, pp. 12-14.

entonces, es la adopción de una política macroeconómica para el desarrollo y no sólo para la estabilización financiera o de los precios, como ha señalado, entre otros, Juan Carlos Moreno Brid.¹² Al poner bajo su atención a variables como el crecimiento económico sostenido y el empleo, esta macroeconomía tendrá que resultar en estrategias mayores y políticas específicas, de amplio espectro, explícitamente dirigidas a promover la redistribución social y recuperar los horizontes de igualdad que inspiraran la construcción de los Estados sociales.

Como lo ha planteado la CEPAL en su segunda entrega sobre la igualdad y José Antonio Ocampo lo ha expuesto: una condición ineludible de posibilidad es la realización de transformaciones productivas que impulsen la diversificación estructural y abran la puerta a desempeños dinámicos que puedan sustentar y combinarse con objetivos de equidad, universalización de derechos y expansión de la ciudadanía.¹³

Por su parte, Amartya Sen¹⁴ sostiene que el concepto de desarrollo no puede limitarse a incrementos del PNB (o del ingreso personal), o a la industrialización, o al progreso tecnológico o a la modernización social. Éstos son logros importantes —a menudo cruciales— pero su valor debe estar relacionado con el efecto que tiene en las vidas y libertades de las personas a quienes atañen. Desde mi perspectiva, el desarrollo como libertad que propone el Nobel indio debe extenderse al desarrollo como igualdad. Un *continuum* complejo y hasta azaroso que, sin embargo, no debe someterse a soluciones arbitrarias de continuidad impuestas por contingencias económicas o financieras mal leídas y peor entendidas, o por abiertos y desfachados intereses concentrados de clase y poder.

¹² Juan Carlos Moreno Brid, “Política macroeconómica para el desarrollo”, *EconomíaUNAM*, núm. 30, septiembre-diciembre de 2013, pp. 20-30.

¹³ Cfr. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo”, Santiago de Chile, 2012; José Antonio Ocampo, “Macroeconomía para el desarrollo: políticas anticíclicas y transformación productiva”, *Revista de la CEPAL*, núm. 104, agosto de 2011.

¹⁴ Amartya Sen, “Qué impacto puede tener la ética”, ponencia presentada en el Seminario Internacional “Ética y desarrollo” organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, 2003, en <<http://www.rsu.uninter.edu.mx/doc/ASen.pdf>>.

Trípode moderno: desarrollo, derechos y justicia

El “derecho al desarrollo” antecede a la ola actual de universalización de los derechos humanos. Sin embargo, es cada día más claro que el desarrollo moderno es inseparable de la aspiración a crear un régimen universal de derechos. Sólo así, postula la ONU, la civilización podrá volver realidad los viejos sueños de la Ilustración y los compromisos actuales de la democracia.

La idea del desarrollo como progreso, como “estar al día”, a la par de lo que se considera lo más avanzado, es tan vieja como la modernidad; forma parte no sólo del pensamiento clásico de las ciencias sociales, sino de la experiencia política internacional de los dos últimos siglos. No por casualidad, Adam Smith, padre fundador de la economía política, en 1776 intituló su obra más célebre *Una investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*.

Sin embargo, la preocupación por este proceso central de la modernidad sólo se volvió universal y estratégica hasta la segunda mitad del siglo xx. Antes, solamente formaba parte del arsenal de los estadistas del “círculo íntimo” de las naciones poderosas; puede decirse que se trataba de un etnocentrismo sin cimientos sólidos, pero con una retórica eficaz que propició una soberbia sin freno y un cosmopolitismo selectivo: la “carga del hombre blanco” de que hablara Kipling. Configuraciones excluyentes que encontraron su inicial gran revés en la Primera Guerra y su secuela de crisis económicas y descalabros de las democracias, avasalladas en varias latitudes por los fascismos y otras tentaciones totalitarias.

Con la Segunda Guerra el mundo se topó con un gran punto de inflexión histórico; si bien el conflicto bélico fue tremendamente destructivo, también resultó ser una enorme “licuadora” para las culturas y las experiencias humanas. En más de un sentido, se trató de la primera gran vivencia masiva de la globalización que puso en contacto a hombres de todas las latitudes, desplazándolos por territorios hasta entonces desconocidos para el habitante promedio, e introdujo a poblaciones enteras de las regiones atrasadas en lo que hoy llamaríamos la modernidad.

Cierto que esto se hizo por medio de la destrucción más violenta imaginable, pero sus leccio-

nes fueron asimiladas por las élites emergentes —o en formación— y pronto fueron plasmadas en reclamos de descolonización, mejoramiento material, independencia nacional y avance social. El derecho al desarrollo empezó a plantearse como un reclamo universal, y la autonomía de los Estados y la soberanía de las naciones como componentes indisolubles del nuevo orden. Así se postuló en Bandung en los años cincuenta y se esparció por el globo la noción de un “tercer mundo” como idea-fuerza.

Los combatientes del mundo avanzado y sus familias, agudizada y enriquecida su memoria de las crisis de entreguerras por la experiencia dolorosa de la guerra, empezaron a entender la protección social y la presencia activa del Estado como un derecho colectivo e individual no sólo adquirido sino exigible. Así, desde los centros del nuevo sistema internacional que surgía de la guerra se (re)descubría, racional y políticamente, la centralidad del desarrollo que, para serlo, tendría que estar acompañado de equidad y bienestar social.

En América Latina, en condiciones y con perspectivas diferentes, se empezó a vivir también el sueño del desarrollo; industrialización dirigida por el Estado y sustitución de importaciones; urbanización, clases medias emergentes y masivo reclamo de inclusión; nuevas maneras de vincularse con la economía mundial que se reconfiguraba, fueron parte del arsenal de políticas y visiones a que convocaran Raúl Prebisch y sus compañeros de la CEPAL; discurso que pretendía combinar racionalidad económica con necesidad histórica, mediante la política y la acción del Estado, cuyas tareas se reivindicaban como centrales para la evolución económica.

Sin “adueñarse” del centro del escenario político y social, como ahora ocurre, la democracia era avizorada como la plataforma institucional y de participación social que podía conjugar productivamente la interdependencia dinámica entre un Estado con nuevas encomiendas y una sociedad que cambiaba y buscaba nuevas formas de afirmación soberana ante el resto del mundo.

Así, el planeta entero se dio a la búsqueda explícita del crecimiento económico, considerado un factor indispensable para el bienestar social y la consolidación de las democracias. Con el triunfo de la Revolución china y la independencia de India, una porción significativa de

la población mundial pareció capaz de concretar estas expectativas no sólo en progreso material para todos, sino en capacidades nacionales para trazar trayectorias históricas novedosas, incluso radicalmente distintas a las conocidas hasta entonces como exitosas.

La capacidad de la Unión Soviética para “saltar hacia delante” en medio de la gran depresión de los años treinta y resistir la invasión nazi, contribuyó a convertir el desarrollo en la idea-fuerza del mundo que emergía. Vector central en este empeño fue la planeación que, al ser adoptada por el ímpetu desarrollista y de reconstrucción posbélica, dejó su rigidez centralista y empezó a verse como una vía para nuevas combinaciones entre Estado y mercado, para una economía mixta creativa y sustentable.

En esta circunstancia, “Prebisch preconizaba un ‘régimen inteligente’, o un Estado sagaz. Si bien el Estado debía apoyar la industrialización, la economía en su conjunto debía seguir impulsada por el sector privado para que prosperara”. Por lo tanto, la intervención estatal (extrema, agregaría) era tan perjudicial como la aceptación ingenua de la doctrina de la ventaja comparativa. “No hay que sofocar al sector privado, advertía Prebisch. Un sector privado y un clima de inversión saludables eran esenciales para el éxito económico y una estrategia de inversión acertada”.¹⁵

Cuando la Guerra Fría impuso la ideología como factor determinante de la política mundial, el desarrollo también empezó a verse como una variable estratégica en el enfrentamiento bipolar. Entonces, se le propuso como alternativa a la revolución y como una manera (más efectiva y gradual) de realizar una redistribución del ingreso y la riqueza. Paradójicamente, fue al calor de este conflicto que muchos países intentaron rutas de progreso económico y social que pretendían recoger lo mejor de las dos experiencias que entonces se presentaban como opciones únicas.

Las “terceras vías” de aquellos años fueron poco efectivas, pero la misma idea de usar y explorar tradiciones e idiosincrasias como plataformas y condiciones iniciales para el desarrollo quedó en la memoria histórica e institucional. Ahora, en medio de las tormentas de la globali-

zación y su crisis, reclama un lugar estelar en el inventario de las opciones de políticas e instituciones para el desarrollo. Así, por lo demás, lo vislumbró el Prebisch reformador de la cuestión social e incansable pionero de la planificación y la economía mixta.¹⁶

Por décadas, el mundo se desarrolló en un equilibrio delirante de destrucción mutua; como paradigma reinaban el pleno empleo y la protección social y, en el subdesarrollo, se veían el crecimiento económico sostenido y la industrialización como las vías para arribar a plataformas de progreso que se concretaban en los Estados de Bienestar. Intervenciones regulares del Estado en las decisiones y los procesos económicos; aprovechamiento intenso de los fondos externos de ayuda, préstamo o inversión; protección y hasta invención del precario empresariado doméstico; todo esto y más se puso en juego en esos años bajo las divisas del crecimiento y el arribo pronto a actividades del más alto valor agregado posible.

La acumulación de capital físico y la inversión productiva, junto con la industrialización ampliada de las economías y la urbanización acelerada de las sociedades, fueron los vectores de la gran transformación de la segunda mitad del siglo xx. La eficacia política y la creación material sostenida se pusieron por encima de lo que ahora se llaman “políticas correctas”; el cometido era la expansión, mientras que la distribución de los frutos del crecimiento y la eficiencia económica (micro o macro) eran vistas, en todo caso, como un efecto del proceso general.

Los resultados de este esfuerzo no se corresponden con lo que después se trataría de imponer como “leyenda negra” del desarrollo. Desaciertos y excesos los hubo pero, en lo fundamental, aquellos fueron tiempos de crecimiento productivo y cambio social; y si bien la predominancia de formas corporativas de participación y control social arrinconaba la democracia y propiciaba toda suerte de abusos, corrupciones y concentraciones de riqueza y poder, también es cierto que las posibilidades de ampliar las esferas de la reproducción social crecían y podían materializarse en bienes e instituciones.

¹⁵ Edgar Dosman, “Los mercados y el Estado en la evolución del ‘manifiesto’ de Prebisch”, *Revista de la CEPAL*, núm. 75, diciembre de 2001, p. 93, en <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/19321/dosman.pdf>>.

¹⁶ Cfr. Tulio Halperín-Donghi, “La CEPAL en su contexto histórico”, *Revista de la CEPAL*, núm. 94, abril de 2008.

Años más tarde, con las convulsiones del fin del siglo xx, resumidas en la implosión del comunismo soviético, la globalización de las finanzas y, en menor medida, de la producción y el comercio, sobrevino un cambio radical. En lugar de pleno empleo y protección social se impuso la lucha contra la inflación, la estabilidad financiera y la reducción de los compromisos del Estado con el bienestar y la justicia social. Todo ello presentado como el boleto de entrada al nuevo mundo global del mercado mundial unificado y la democracia representativa: el nuevo orden prometido por el presidente Bush después de la primera guerra del Golfo, que habría de convertirse con el tiempo más en una hipótesis de trabajo que en un curso efectivo de evolución de la sociedad internacional.

En varios países las nociones de ajuste, pago de la deuda externa, revisiones y reversiones de los Estados se volvieron criterios y políticas inmutables, en consonancia con lo que a la postre se llamó el Consenso de Washington. Se dio así una profunda, en buena parte pasiva, contrarreforma económica del Estado que afectaría sensiblemente el corazón de la economía política del propio Estado.

Más que un desarrollo “esquivo”, del que hablara en su momento Marshall Wolfe,¹⁷ o errático y en declive como el experimentado en los años setenta con sus oscilaciones y rupturas y la “estanflación”, lo que el mundo empezó a vivir a partir de las últimas décadas del pasado siglo fue un extravío: no sólo en términos de ritmos de expansión o estabilidad macroeconómica, sino de aquellos valores y criterios que dieron lugar a la gran visión de un desarrollo entendido como expansión de derechos y cambio social.

Así, con su catálogo de recomendaciones destinadas a “volver a lo básico”, que en esta semántica es la centralidad del mercado, el Consenso pretendió redefinir el perfil del mundo y asegurar la implantación de un nuevo orden global. La visión de una economía de mercado irrestricta sustenta su propuesta, que se pretende universal y racional, de reducir el Estado a su mínimo, hasta volverlo una entidad puramente instrumental.

Se fue tan lejos en este empeño por “corregir” lo que se tenía como excesos y adiposida-

¹⁷ Cfr. Marshall Wolfe, *El desarrollo esquivo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.

des del Estado y sus tareas, en la revisión de ideas y proyectos, que incluso se pretendió desaparecer del mapa de las prioridades internacionales la idea misma del desarrollo. Como quiera que se le haya entendido en los centros del poder internacional y de formulación de ideas, el desarrollo refiere siempre a cambio y desequilibrios, cuando lo que imperaba era el mandato de los equilibrios.

Con todo, en una ironía sin duda cruel de la historia mundial, fue en 1986, en el ojo del huracán de las crisis financieras que anunciaban la llegada del torbellino globalizador, cuando se logró que la Organización de las Naciones Unidas adoptara el derecho al desarrollo como uno de los derechos humanos inalienables. El desarrollo, se afirmaba, era la realización de todos los derechos civiles, económicos, sociales y culturales contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Y luego, en 1993, se consigna el derecho y el deber de los Estados de formular políticas nacionales de desarrollo destinadas al mejoramiento constante del bienestar de toda la población, asegurar igualdad de oportunidades para todos en el acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la habitación y el empleo, y una justa distribución del ingreso.

Las disonancias a que daba lugar el gran cambio del mundo que arrancaba chocaban con la semántica del desarrollo, comprometida con recoger y traducir políticamente las demandas profundas de las mayorías planetarias que había hecho surgir el otro gran deslizamiento desatado por la Segunda Guerra. De esto hablaba y meditaba, con notable anticipación y con agudeza proverbial, Norberto Bobbio, el gran pensador de Turín:

El reconocimiento y la protección de los derechos humanos están en la base de las constituciones democráticas modernas. La paz es, a su vez, el presupuesto necesario para el reconocimiento y la protección de los derechos humanos, tanto en los Estados como en el sistema internacional. Al mismo tiempo, el proceso de democratización del sistema internacional, que es el camino obligado para la realización del ideal de la “paz perpetua” en el sentido kantiano de la palabra, no puede avanzar sin una extensión gradual del reconocimiento y protección de los derechos humanos por encima de los Estados.

Derechos humanos, democracia y paz son tres elementos necesarios del mismo movimiento histórico: sin derechos humanos reconocidos y protegidos no hay democracia; sin democracia no existen las condiciones mínimas para la solución pacífica de los conflictos”.¹⁸

Podemos decir, así, que el derecho al desarrollo se nutre de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales los que, no obstante las dificultades para concretarlos en el tiempo y en el espacio, deben verse como derechos que responden a los valores “globales” de la igualdad, la solidaridad, la no discriminación. Además de que, como dice la ONU, deben entenderse como universales, indivisibles y progresivos, a más de interdependientes, con los derechos civiles y políticos. Estos derechos socioeconómicos, culturales y ambientales aluden a objetivos y metas cuyo cumplimiento depende de las respectivas capacidades de las economías y de los Estados para darles no sólo realidad sino sustentabilidad. De ahí la insistencia en algunos medios y corredores del poder en verlos sobre todo como “derechos programáticos” cuyo cumplimiento depende de la viabilidad financiera o de la coyuntura económica.

Sin embargo, su valor estriba más bien en que definen un ordenamiento jurídico-institucional que contribuye a arraigar orientaciones éticas cada vez más integradas a los propósitos colectivos y, por lo tanto, a las decisiones económicas y políticas dirigidas a superar las carencias, disminuir las desigualdades y proteger el medio ambiente.

Reconocer los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) como parte indisoluble del paquete de la ciudadanía jurídica y política que Occidente reivindica como agenda triunfadora, lleva a recuperar el tema de la “tercera” ciudadanía, la ciudadanía social, estudiada por T.H. Marshall.¹⁹ Su realización depende no sólo de la generación de recursos materiales e institucionales suficientes, sino de cómo se distribuyan; también de que se implante como un reflejo esencial de los Estados y las sociedades esta indivisibilidad de los derechos.

¹⁸ Norberto Bobbio, *El tiempo de los derechos*, Madrid, Fundación Sistema, 1991, p. 14.

¹⁹ Cfr. T.H. Marshall y Tom Bottomore, *Ciudadanía y clase social*, Buenos Aires, Editorial Losada, 2005.

En esto radica la densidad social que las democracias puedan lograr y de ello depende su calidad y duración como orden político fundamental. Así, la evolución de la ciudadanía *en* y *con* la globalización podría deslizarse del reclamo elemental de los derechos y las libertades democráticas y cívicas a la participación social en la construcción de economías políticas, organizadas para la equidad y la igualdad, no sólo por su nivel y ritmo de crecimiento sino por el marco político y ético de exigencias que podría erigirse en torno a su centralidad, entonces el derecho al desarrollo devendría en efectivo desarrollo de los derechos.

Empero, la globalización incompleta en sus alcances y contenidos, y ahora en crisis, lejos está de haber arrojado los resultados esperados.

Pese a los grandes esfuerzos realizados, decía la CEPAL al inicio del nuevo siglo y milenio, los resultados de los nuevos patrones de desarrollo son insatisfactorios... Esta situación va acompañada, para una gran parte de la población, de una escasa titularidad de sus derechos ciudadanos, que en el terreno jurídico y político se manifiesta en una desigualdad fundamental en el acceso a la justicia y una escasa participación en las decisiones políticas, en tanto que en las esferas económica y social se traduce en disparidad de oportunidades, inestabilidad laboral, bajos ingresos, impedimentos a la movilidad social, particularmente para las mujeres, desconocimiento de la diversidad étnica y cultural, e indefensión frente al infortunio.²⁰

Si el derecho al desarrollo es inseparable de la justicia social, también puede verse como un derecho ciudadano fundamental y su realización es (debería ser) una prioridad para los Estados. Por ello la necesidad de reconocer como derecho universal de las naciones, la autonomía y capacidad para decidir sus pautas de desarrollo económico y distribución social, así como las formas de inscribirse en el mercado y la economía globales.

La igualdad, su extensión a formas de vida y cultura distintas a las conocidas, su vinculación con la democracia y una participación social más amplia, conformarían la gran extensión del

²⁰ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Bogotá, Alfa-Omega, 2000, p. 37.

desarrollo, el horizonte y el mandato ético que nos ha propuesto la CEPAL. Tal es, debería ser también, el futuro de los Estados reformados para asegurar el bienestar.

Estados de Bienestar: el gran compromiso histórico

La circunstancia ominosa de la situación actual debería conducir a replantear los términos de la estrategia que llevó a la crisis. La innovación financiera imaginada como “*big bang*”; la codicia como cultura; la entronización del individualismo posesivo más extremo, etc., llevan hoy a la necesidad redescubierta de su regulación. Junto con esto, la exigencia de contar con Estados fiscales fuertes y dinámicos es insoslayable, sólo así se podrá intentar reeditar la combinación de crecimiento económico con estabilidad social.

Ahora, de cara a las disrupciones de la globalización convertidas en extensa crisis desde 2008, se (re)descubre el papel y el carácter del Estado en las economías,²¹ así como la urgencia por establecer nuevas y más eficaces formas de conexión entre la economía y la sociedad, atendiendo a la agudización de la cuestión social debida al cambio estructural globalizador y su crisis. Así lo ha hecho la CEPAL en documentos recientes,²² en ellos se aboga y argumenta por “dotar al Estado de mayor capacidad para redistribuir recursos y promover la igualdad... También, por un Estado de Bienestar y no un Estado subsidiario, que

²¹ El Estado de Bienestar nace como gran compromiso histórico en el mundo desarrollado en torno a los derechos sociales (y laborales), su ejemplo se expande pronto al resto del planeta. Desde los centros del nuevo sistema internacional surgido de la guerra se descubría la centralidad del Estado como promotor de un desarrollo que, para serlo, tendría que estar acompañado de equidad y bienestar social. Sin embargo, como hemos dicho, los resultados de ese esfuerzo, por insatisfactorios que parecieran o fueren en su momento, no se correspondieron con lo que los detractores de la pauta de industrialización dirigida por el Estado tejieron como estigma; leyenda que en buena medida coincidió con el acceso, en los años setenta del siglo pasado, a los gobiernos de Estados Unidos e Inglaterra de los defensores de las tesis neoliberales de más mercado, menos regulación, menos Estado. De ahí, al calor de la gran crisis de la deuda externa de los años ochenta, surgiría como código con pretensiones universales el Consenso de Washington.

²² “La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir” (2010), y “Cambio estructural para igualdad. Una visión integrada del desarrollo” (2012).

avance hacia una estructura tributaria y un sistema de transferencias que privilegie la solidaridad social”.²³ De aquí se sostiene la centralidad de la política y del Estado, para forjar pactos sociales extensos a la vez que profundos y para dotar al Estado de capacidades efectivas de promoción y coordinación social para la política.²⁴

El retorno del Estado mediante su reforma y la expansión de la política democrática, ciertamente seguirá sujeto a las limitaciones emanadas de las historias mundiales y nacionales, así como de las experiencias específicas, idiosincráticas, de las formaciones nacionales. Una dialéctica: frente al “demasiado Estado”, el reclamo libertario de afirmación de la individualidad y de la autonomía; frente a una excesiva condensación de la política en partidos y parlamentos, las nuevas figuras políticas e ideológicas, culturales en un sentido amplio, emanadas de la globalización y del fin de la bipolaridad: sociedad civil, derechos humanos como mandato universal, cosmopolitismo democrático, ciudadanía global.

Pero, por otro lado, sigue vigente la advertencia de Karl Polanyi en su análisis del colapso de la primera fase de globalización: si el mercado pretende subordinar a la sociedad, terminará por destruir sus propios cimientos.

“La idea de un mercado que se regula a sí mismo es una idea puramente utópica. Una institución como ésta no podía existir de forma duradera sin aniquilar la sustancia humana y la naturaleza de la sociedad”.²⁵

El papel del Estado social capaz de generar externalidades tecnológicas e institucionales sin renunciar a su compromiso histórico, es fundamental y no contingente para toda esta etapa de recuperación del crecimiento y recentralización del desarrollo. La nueva agenda para reformar el Estado no tiene nada que ver con un discurso de

²³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir”, Santiago de Chile, 2010, pp. 11-14, en <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/39710/100604_2010-114-SES.33-3_La_hora_de_la_igualdad_doc_completo.pdf>.

²⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo”, Santiago de Chile, 2012, pp. 71 y ss.

²⁵ Karl Polanyi, “La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo”, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

tábula rasa o un imposible regreso al pasado. Busca ser el fruto de una recapitulación conceptual y de experiencias, una puesta al día ilustrada por la historia para emprender un nuevo curso que abra cauces para un proyecto de inclusión social y consolidación democrática.

La reforma del Estado que la época reclama para encaminarse a un cambio fundamental debe tener como eje maestro una reforma social del propio Estado. No puede reducirse a satisfacer demandas específicas de cambios en el uso de los recursos o la conformación institucional; para ser un componente y un catalizador de una efectiva y radical “reforma de las reformas”, debe centrarse en la reconstrucción de los tejidos y procesos sociales básicos que implica, a su vez, una redistribución del poder, un reacomodo radical de las relaciones y pesos entre las esferas de la economía y su comando en la asignación de los recursos y la distribución de los ingresos y la riqueza. También, sin duda, en la esfera del poder político y administrativo y en la propia división del trabajo dentro del Estado. Por ello, la necesidad ineludible de contar con Estados fiscales, fuertes y dinámicos. Sólo así podrá intentarse la delicada, veleidosa, combinación de dinamismo económico con redistribución, estabilidad social y macroeconómica.

“La igualdad de derechos provee el marco normativo y sirve de fundamento a los pactos sociales que se traducen en más oportunidades para quienes tienen menos. La agenda de igualdad exige... generar una institucionalidad que permita consolidar un orden democrático y participativo... Dicha agenda pasa por construir un gran acuerdo económico-social cuya expresión última es el pacto fiscal... implica una estructura y una carga tributarias que permitan fortalecer el rol redistributivo del Estado y de la política pública a fin de garantizar umbrales determinados de bienestar...”²⁶

En esta tesitura, la evaluación del cambio estructural puesto en acto a fines del siglo pasado se impone como una tarea necesaria para revisar la política económica y para cuestionar varias de las certezas inmovibles sobre las que se han construido sus discursos. Frente a la dictadura del ajuste financiero y el equilibrio fiscal, entendido unívocamente como “déficit cero”,

²⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “La hora de la igualdad...”, cit., p. 257.

se pueden imaginar nuevas maneras de estructurar los Estados nacionales, otras combinaciones entre la apertura externa y la promoción interna que, sin renunciar al comercio exterior y a la interdependencia, pongan por delante la noción operativa pero trascendente de desarrollo como libertad e igualdad.

Frente a la ortodoxia, postulaba nuestro querido Fernando Fajnzylber, América Latina requiere un sistema industrial competitivo en el ámbito internacional pero en un contexto de equidad.²⁷ En y frente a la crisis y la recuperación difícil que se vive, la normalidad reclama ser revisitada desde la dura experiencia de estos años: “Volver a la normalidad va más allá de hacer que las tasas de crecimiento se recuperen y que el aparato productivo salga de su recesión. Implica que se volverá a una ‘normalidad’ distinta...”²⁸

La experiencia nos permite y obliga a ir más allá de estas consideraciones. Lo que se impone hoy es colocar lo social como punto de partida para reordenar objetivos y visiones de la macroeconomía y del desarrollo. Esta reinversión de funciones puede probarse no sólo útil para la estabilidad política, sino convertirse en una fuente renovable de actualización y profundización de la legitimidad democrática y del Estado. Pensar la política social como componente indispensable y no residual del desarrollo democrático podría volverse así empresa civilizatoria.

La justicia social, repetimos, es inseparable del derecho al desarrollo; la noción de justicia social, postulaba Jorge Carpizo,²⁹ rector magnífico de la UNAM, “no se encuentra en desuso... La fuerza especial del concepto de justicia social se encuentra en que, además de su significado jurídico y constitucional, se impregna de carácter sociológico y, en particular, de un sentido de equidad”. Es un derecho ciudadano y su realización debería ser una prioridad para los Estados, en la crisis y más allá de ella.

La oportunidad de una inscripción de la

²⁷ Fernando Fajnzylber, “Industrialización en América Latina: de la ‘caja negra’ al ‘casillero vacío’”, *Nueva Sociedad*, núm. 118, marzo-abril de 1992, en, <http://www.unsa.edu.ar/histocal/baeconomica07/2088_1.pdf>.

²⁸ Eugenio Anguiano, *Mercados financieros internacionales. Su historia, evolución y crisis*, México, UNAM, 2012.

²⁹ Jorge Carpizo, “El estado de los derechos de la justicia social” *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 14, enero-junio de 2012, p. 6.

democracia en los objetivos del desarrollo parece ser la senda más segura, aunque tal vez la más ardua, para hacer factible la ambición, revigorizada por el cambio del mundo, de avance económico con profundización democrática y equidad social amarrada a horizontes de igualdad. En este sentido, vale la pena reiterarlo: reasumir y revalorar las dimensiones nacionales para abordar lo global, y no para exorcizarlo, es tarea central.

Como ha dicho la filósofa española Adela Cortina: “Estado democrático, economía ética y ciudadanía activa forman el trípode en el que se sustenta una sociedad desarrollada. En articular los esfuerzos de estos tres poderes —el político, el económico y el cívico— reside la piedra filosofal de los nuevos tiempos...”.³⁰

En el pensamiento histórico fundado por Prebisch también ha sido persistente el litigio con la dificultad del Estado que, al final de cuentas, es la relación entre la sociedad y el poder. La saga es larga: del protodesarrollismo a la economía mixta y a una planificación innovadora; del gran proyecto de transformación, desarrollo e integración, al Estado acorralado y la relación amputada por la violencia pura y dura de la dictadura. De ahí despega la pretensión grotesca de una reforma radical, “revolucionaria”, del Estado para rehacer el presente a partir de la reinención de una historia engañosa: la edad de oro de un Estado mínimo y una economía de competencia perfecta que saltaría a la inserción en un ilusorio mercado mundial unificado: un falso amanecer.³¹

Ahora, nuestro aprendizaje de décadas de conflicto, penuria y adversidad se pone a prueba; la dificultad, entendida como linealidad que habría de superar el Estado, debe quedar atrás para asumir la complejidad inherente a la globalidad y la que es propia e inevitable de una sociedad plural y diversa que ha hecho de la democracia la *lingua franca* de la política. Ésta, a su vez, tiene que incorporar a su semántica los dilemas y restricciones emanados de la globalización y sus “perplejidades”, como gustaba llamarlas Fajnzylber.

Esta complejidad se extiende y profundiza al encontrarse con y reconocerse en una heteroge-

³⁰ Adela Cortina, “Ética del desarrollo: un camino hacia la paz”, en <<http://www.etnor.org/doc/A.Cortina-Etica-Desarrollo-Paz.pdf>>.

³¹ Cfr. John Gray, *False Down*, Nueva York, The New Press, 1998.

neidad estructural que no logra ser modulada por el cambio globalizador. Lo que sí consigue es generar nuevas oleadas de excluidos y airados reclamos de inclusión que, incrustados en la ciudad y cada vez menos en el campo, cuestionan directamente al Estado pretendidamente democrático y reclaman una representatividad y una participación acordes con un mensaje igualitario que va más allá de las urnas, propio del Estado refundado como plusmoderno con los regímenes universalistas de bienestar. De aquí el binomio que condensa nuestro reto: Estado y democracias difíciles, en un contexto social complejo y abigarrado. Desgarrado por la desigualdad.

Hay que iniciar una nueva ronda sobre el Estado que asuma su necesidad y la del poder como una generalidad y, a la vez, reconozca la impronta idiosincrática de historias, estructuras sociales y formaciones estatales que le dan sentido y sello a la aventura bicentenaria de Latinoamérica, en donde la idea del desarrollo vuelve a ser, sin descanso, el desarrollo de las ideas.³²

Es mucho lo que resta por hacer para darle solidez al cambio que ahora, definido por la democracia y la igualdad, puede proponerse como indispensable. En primer término, se impone contar con un esquema de decisiones y prioridades, secuencias y coaliciones que permitan gobernarlo y darle un sentido redistributivo explícito. Asimismo, un proceso como el esbozado reclama mecanismos efectivos para detectar errores, deficiencias e insuficiencias y enmendarlas a tiempo, asumiendo la falibilidad de la conducción y la plétora de contingencias que siempre acompaña al cambio económico y social. Lo que está en juego no es tanto no fallar sino después de ello intentarlo de nuevo para, como dijera Beckett, “fallar mejor”.

“Influir sobre las fuerzas del desarrollo —afirmaba Prebisch— es de muy vastas dimensiones en tiempo y en extensión. No sólo exige la transformación de estructuras, sino también mudan-

³² Una sociología y una economía políticas comparativas, tanto desde el punto de vista estructural como histórico, le darían robustez y mayor densidad a la saga renovadora que reivindica a nuestros fundadores, iniciada con “Transformación productiva con equidad”, seguida por “Equidad, desarrollo y ciudadanía” y coronada por las tres convocatorias recientes a hacer de ésta la hora de la igualdad.

zas de actitudes, de modos de ver y de formas de actuar. ¿Pero se conseguirán las mudanzas en nuestros países? Preguntárselo entraña con frecuencia un sentido de escepticismo que desalienta la acción. Hay que empeñarse ineludiblemente en hacerlo, porque no hay otra solución”.³³

De lo que se trata, entonces, es de crear capacidades productivas, institucionales e intelectuales, de imaginación histórica y sociológica innovadoras, para adaptar la tecnología global y hacer que la apertura funcione en nuestro favor. En pocas palabras, *nacionalizar* la globalización, algo que en México soslayamos y hemos pospuesto sin fecha de término.

Una cierta mirada

Para terminar, arriesgo una apretada síntesis de la experiencia mexicana reciente. País frontera, México puede ser visto como el “extremo norte” de este nuestro Extremo Occidente, como nos veía el estudioso embajador francés Alain Rouquié. Ahí se hizo una apuesta mayor por un cambio estructural vertiginoso que asegurara su pronta inserción en los nuevos mundos que la globalización de fin de siglo prometía. Mucho que aprender y que enmendar, en algunos casos que remendar, nos arroja el relato mexicano de su “gran transformación” hacia una economía abierta y de mercado. Poco de qué ufanarse, salvo la gran disposición de la sociedad para vivir con prudencia bajo la tormenta del cambio y más que de resignación dar una prueba más de su capacidad para superponerse a la adversidad y tratar de afirmar la idea del desarrollo como tarea nacional.

Después de casi 30 años de búsqueda por parte del Estado y de grupos importantes y poderosos de la sociedad, de una forma diferente de crecer y desarrollarse, la economía política mexicana sufre una crisis de visión en la que se condensan los resultados de un mal desempeño económico y unas implicaciones sociales desalentadoras y dañinas para la mínima cohesión que es necesaria para la estabilidad y el desarrollo. Esta crisis, a su vez, alimenta y se retroalimenta de los varios extravíos sociales y políticos que han acompañado los cambios estructurales iniciados en los últimos lustros del siglo pasado y que en el presente

³³ Raúl Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1963, p. 19.

son vistos como una temible combinación de anomia y criminalidad desbordada.

La revisión de la estrategia seguida es urgente y necesaria y debe partir del cuestionamiento de la política económica adoptada, cuyos resultados han sido un crecimiento muy lento de la actividad económica, una pérdida progresiva del potencial de la economía en su conjunto, la mitad de la población en pobreza y empleos no sólo precarios sino con salarios insuficientes, muy por debajo de lo que reclama la presencia creciente y abundante de los jóvenes y los adultos jóvenes en quienes ha encarnado el cambio social y demográfico del país en los últimos años. A la vez, la revisión de la estructura democrática seguida desde finales del siglo xx, lleva a preguntarse si las formas de representación y gobierno del Estado alcanzadas son las que se requieren para dar cauce al reclamo redistributivo y desarrollista que puede avizorarse.

Las reformas cambiaron usos y costumbres, así como los formatos y las rutinas del cálculo económico, pero las dislocaciones que propiciaron no fueron interiorizadas por el cuerpo social y productivo que emergía y redundaron en un debilitamiento mayor del Estado, cuyas fallas —aparentes o inventadas— sirvieron para justificar una reforma económica a rajatabla y, luego, una reforma política por la vía exclusiva de los votos. Desde el Estado se aceleró la mudanza social y económica, pero no se hizo lo necesario para modularla, atemperar sus inevitables dislocaciones y proteger a los sectores, regiones y grupos sociales más débiles.

No se trata de regatear los logros del cambio: en menos de 20 años México se volvió un gran exportador de manufacturas pesadas y semipesadas, con una base poderosa de la producción y la exportación automotriz y electrónica y, en conjunto, sus ventas al exterior se multiplicaron por cinco. También, superó su condición de economía casi mono-exportadora, dependiente en alto grado de las ventas foráneas de petróleo crudo.

Al calor de estas transformaciones en su estructura comercial, México atrajo montos considerables de inversión extranjera directa. En muy poco tiempo, el país se volvió uno de los tres principales socios comerciales de Estados Unidos y apareció en la escena comercial mundial como un nuevo y atractivo jugador de grandes ligas.

También puede presumirse que, a pesar de su

lentitud, la reforma política rindió frutos considerables. Las cámaras del Congreso de la Unión diversificaron su contenido político e ideológico, reprodujeron la pluralidad y le dieron una nueva faz y color al sistema político que se deslizó hacia un pluripartidismo activo y activista. Además, se levantaron los diques de un federalismo siempre contenido y desnaturalizado por el poder central y se entró en la fase, que no ha terminado, de una regionalización y una descentralización feroz, casi salvaje, que, sin embargo, ha sido capaz de volverse una fuente de poder político plural decisiva dentro del actual Estado nacional.

Frente a esto, habría que preguntarse ahora si un país con el tamaño económico del de México, con la riqueza generada y acumulada, con las instituciones y el conocimiento tan difícilmente labrados puede darse el lujo de registrar y reproducir un “estancamiento estabilizador” como el que se ha impuesto, junto con las cuotas de desigualdad y las magnitudes de pobreza que lo marcan. Debajo de estas disonancias, opera una persistente incapacidad para vincular productivamente una demografía transformada —dominada por jóvenes y adultos jóvenes urbanos y en edad de trabajar y estudiar— y una economía también transformada, abierta y diversificada, pero que no ha podido generar, a lo largo de más de tres décadas, los empleos y los espacios educativos necesarios para absorber productivamente a la población.

La travesía mexicana recoge excesos y errores, tanto en lo económico como en lo social, así como en las ideas sobre el cambio y la forma de gobernar el país y conducirlo a buen y seguro puerto. Los principales obstáculos para realizar la reconversión necesaria, no sólo en México, provienen de los fundamentalismos que se impusieron en la conducción de la política económica y contagiaron a importantes grupos de poder, así como a la opinión pública. El dogma de mantener a toda costa unos supuestos equilibrios macroeconómicos, constreñidos a elementales restricciones externas e internas, llevaron a las élites políticas y económicas a impulsar políticas y acciones que respondieran irrestrictamente a las versiones ortodoxas de observación y mantenimiento de dichos equilibrios.

Hay que insistir que el mal desempeño económico de largo plazo no es efecto sólo, ni principalmente, de un desajuste de los mercados interna-

cionales. Debe entenderse, más bien, como un resultado de decisiones políticas y económicas que han hecho caso omiso de otras “fundamentales”, como la necesidad de inversión física sostenida para el crecimiento a largo plazo, de una política industrial dirigida a diversificar y a crear nuevas cadenas productivas para apropiarse de la renta externa, así como poner en el centro de la atención y acción del Estado la superación de la pobreza y el abatimiento consistente de la desigualdad. Lo que está en primer lugar del orden del día del desarrollo económico mexicano es la reconfiguración de sus funciones básicas: poner el empleo como objetivo central y articulador de una estrategia para la expansión *con* y *para* la igualdad.

El estancamiento histórico relativo que aqueja al país de las revoluciones y de la construcción nacional, a contrapelo de los supuestos mandatos universales de la historia, sólo podrá abandonarse trazando un nuevo curso donde se rearticulen medios y objetivos y se considere la necesidad imperiosa de formas novedosas de participación social y política en las deliberaciones y decisiones del Estado. Alcanzar plataformas superiores de cooperación entre fuerzas sociales, grupos productivos y regiones, que combinen la democracia con la movilización colectiva, permitirá redefinir los linderos entre lo público y lo privado sin sacrificar o posponer *sine die* la hora de la igualdad. Poder montar, ahora bajo los mandatos de la restricción democrática, una conversación virtuosa entre acumulación y redistribución, como se arriesgó a intentarlo el presidente Lázaro Cárdenas al frente de la coalición popular que cubrió de gloria al país y su revolución.

De lo que se trata, para salir de este híbrido laberinto de la “soledad abierta” en que nos encontramos (pero que continúa barrocamemente el que nos dibujara Octavio Paz), donde la modernidad se ha confundido con el más ingenio de los cosmopolitismos, es de contribuir a definir, parafraseando a don Alfonso Reyes, “como posible campo donde realizar una justicia más igual, una libertad mejor entendida... una soñada República, una Utopía”.³⁴

³⁴ *América en el pensamiento de Alfonso Reyes*, prólogo y selección de José Luis Martínez, México, Fondo de Cultura Económica, 2012, p. 95.

E **Análisis de las iniciativas de legislación reglamentaria de la reforma energética**

Manuel Aguilera, Francisco Javier Alejo,
Jorge Eduardo Navarrete y Ramón Carlos Torres*

El Ejecutivo federal entregó al Congreso de la Unión, el último día del primer periodo legislativo ordinario de 2014, un conjunto de iniciativas de leyes reglamentarias de la reforma constitucional en materia energética promulgada el 20 de diciembre anterior. Se trata de nueve ordenamientos jurídicos nuevos y de la modificación de 12 vigentes. Las iniciativas permitieron vislumbrar los contornos, alcances y principales características del nuevo paradigma de explotación de recursos energéticos que el gobierno impuso a la nación.

El Grupo de Energía del PUEd analizó en cuatro documentos de trabajo, preparados y divulgados en junio y julio pasados, los aspectos centrales de las iniciativas de legislación reglamentaria en materia de hidrocarburos, dentro del renovado diseño general del sector de energía. Este texto constituye una versión resumida del contenido de esos documentos, con observaciones y consideraciones derivadas de las enmiendas introducidas a las iniciativas originales en el proceso legislativo.¹

Como se reitera en los documentos mencionados, el análisis no prejuzga la realización y el resultado de una eventual consulta popular sobre la reforma energética.

El 11 de agosto de 2014 se publicaron en la edición vespertina del *Diario Oficial de la Federación (DOF)* los decretos por los que el Congreso General expidió la legislación reglamentaria de la reforma constitucional en materia energética promulgada en diciembre del año anterior.

* Economistas integrantes del Grupo de Energía del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUEd).

¹ Los cuatro documentos de trabajo del PUEd son los siguientes: 11a. Las actividades extractivas en la iniciativa de Ley de Hidrocarburos; 11b. Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos y del Fondo Mexicano del Petróleo; 11c. Un régimen de excepción para Petróleos Mexicanos, y 11d. Acerca de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente. Los documentos se hicieron llegar a los senadores de la República integrantes de las comisiones encargadas de elaborar y presentar al pleno los dictámenes correspondientes, con algunos de los cuales hubo la posibilidad de dialogar sobre el contenido de los mismos.

I. Asignaciones y contratos en la iniciativa de Ley de Hidrocarburos

Régimen de asignaciones para Pemex y otras EPE

Pemex, u otras empresas productivas del Estado (EPE) que eventualmente se constituyan en el sector, podrán recibir de la Secretaría de Energía (Sener), previa opinión favorable de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), asignaciones para la exploración y extracción de hidrocarburos. La Sener deberá demostrar que, en el caso de que se trate, la asignación es el mecanismo más adecuado desde el punto de vista del interés del Estado en términos de producción y garantía de abasto. Por su parte, la EPE asignataria demostrará disponer de la capacidad técnica, financiera y de ejecución para extraer los hidrocarburos de forma eficiente y competitiva.

La Sener, con la opinión de la CNH, podrá modificar unilateralmente los términos y condiciones del título de asignación y, de ser necesario, requerir al asignatario que someta a la aprobación de la CNH las modificaciones del caso a los planes y programas de exploración y extracción.

Se establecen dos condiciones para la cesión de asignaciones:

- autorizadas por la Sener, las EPE podrán cederse entre ellas las asignaciones, pero estarán impedidas de transferirlas a particulares;
- sin embargo, las EPE podrán celebrar con particulares, mediante licitación y con la máxima transparencia, contratos de servicios para la explotación de las áreas asignadas, cubriendo en efectivo la contraprestación por el servicio recibido, tal como lo hace Pemex ahora.

Se argumenta que de esta forma se dota a las EPE, incluido Pemex, “de herramientas que les permitan competir en el sector de hidrocarburos”. Esta última aco-tación subraya una vez más la convicción de los redactores del proyecto de reforma de que Pemex es una entidad incapaz de competir en el mercado en que ha operado por tres cuartos de siglo, a menos de que se apoye en otras petroleras, que suplan sus insuficiencias y le permitan competir.

Pemex y las demás EPE verán revocadas sus asignaciones y deberán devolverlas al Estado, “sin pago ni indemnización alguna”, en caso de:

- suspender sus actividades en el área asignada por más de 180 días, sin causa justificada o autorización de la CNH;
- no cumplir con el plan de exploración o de desarrollo de la extracción;
- sufrir accidentes graves atribuibles a su dolo o culpa;
- remitir información falsa o, de manera dolosa y sistemática, omitir o entorpecer la entrega de la misma a la Sener, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la CNH o la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector de Hidrocarburos (Agencia).

Podría preverse, en algunos casos, recurrir a la opinión técnica de un tercero calificado para sostener una decisión de revocación si la EPE asignataria se incon-forma con la misma. Los asignatarios podrán también renunciar a las asignaciones recibidas si deciden no continuar con los trabajos, de acuerdo con las condiciones de devolución previstas en el título respectivo. En caso de revocación o renuncia,

los asignatarios deberán —sin recibir pago alguno— devolver al Estado los bienes asignados, incluyendo la entrega “en buenas condiciones del área de asignación”, así como la de inmuebles, instalaciones y equipos.

La iniciativa es insuficiente respecto de los criterios y procedimientos de adjudicación de las asignaciones, quedando sumamente corta respecto de, por ejemplo, la definición de conceptos como campos en producción, áreas en exploración y del proceso técnico, económico y jurídico para su asignación y explotación por parte de Pemex u otras EPE.

Ninguna de estas insuficiencias fue solventada en el proceso legislativo. El régimen de asignaciones propuesto fue aprobado con un solo cambio de fondo: reconocer a la Sener la facultad de aprobar —y no meramente dictaminar— los planes de exploración y desarrollo de Pemex y otros eventuales asignatarios.

La ronda cero: riesgo de una salida en falso

La ronda cero —como oportunidad irrepitable para que se defina el papel que le corresponderá desempeñar a Pemex como principal empresa productiva del Estado en el sector petrolero— es uno de los momentos más importantes y definitivos de la reforma energética puesta en marcha con la reforma constitucional de 20 de diciembre de 2013. Los campos en producción y las áreas en exploración que Pemex solicitó le fueran asignados en la ronda cero fueron mantenidos bajo reserva y no son del conocimiento público. La respuesta de la Sener, elaborada con la asistencia técnica de la CNH, determina qué campos en producción y áreas en exploración se asignan a Pemex y constituye un acontecimiento trascendente de orden político, económico, financiero y técnico que no está regulado ni se considera en la iniciativa de legislación reglamentaria.

Con la ronda cero, las reservas y los recursos prospectivos de hidrocarburos quedan segregados en compartimentos, determinados en su magnitud y alcance por los campos en producción y áreas en exploración que se decida incluir en las asignaciones a Pemex. Las repercusiones de la segmentación son de diferente naturaleza e impacto para los diversos tipos de reserva y de recursos prospectivos. A corto y mediano plazos, la segmentación de las reservas probadas incide de manera por demás importante en los ingresos petroleros del gobierno federal en un horizonte inmediato y de mediano plazo. En cambio, la segmentación de las probables y posibles y de los recursos prospectivos, encierra repercusiones más complejas, con resultados que se verán en el mediano y largo plazos.

A diferencia de las reservas probables y posibles (las denominadas 2P), los volúmenes de extracción de las probadas (1P) son técnica y comercialmente factibles de extraer con un margen de error y costos reducidos; sólo un tercio de las mismas requiere inversiones relativamente modestas. No se conoce argumentación técnica, económica o financiera que fundamente, en las condiciones actuales, la posibilidad de obtener un mayor volumen de extracción de esas reservas probadas como resultado de adoptar el sistema de contratos en lugar del de asignacio-

nes. Tampoco puede alegarse que los hidrocarburos extraídos mediante contratos puedan colocarse a mejores precios internacionales.

Por otra parte, el impacto en los ingresos petroleros del gobierno federal difiere en certidumbre y magnitud según se opte por asignaciones o contratos. Los que provienen de las primeras estarán sujetos, de acuerdo con las iniciativas, al mismo régimen de derechos que actualmente grava a Pemex y ofrece, por tanto, certidumbre y magnitud recaudatorias similares a las ahora prevalentes.

Los ingresos petroleros del gobierno federal originados en el sistema de contratos de exploración y extracción en campos donde se alojan reservas probadas, estarán sujetos al tipo de contrato que se seleccione, al beneficio que signifique en dichos ingresos el contrato seleccionado, a la eventual respuesta de los particulares a las licitaciones y al efecto de las contraprestaciones aplicables a cargo del contratista. La combinación y posibilidades de estas opciones es incierta y, como se pone de relieve en otra parte de este documento, muy posiblemente de menor magnitud que los ingresos tributarios provenientes del régimen de asignaciones sujeto al pago de derechos.

Estas consideraciones sobre la ronda cero son cruciales para la estabilidad y el crecimiento económico en el futuro inmediato del país. No invalidan ni alteran la necesidad de que la Sener analice y resuelva, con la asistencia técnica de la CNH, la solicitud de asignación de campos en producción y áreas en explotación que presentó Pemex.

La propia Constitución ofrece elementos para que el Congreso regule esta materia con visión de Estado, sin desconocer la realidad actual de dependencia y vulnerabilidad de las finanzas públicas respecto a los ingresos petroleros.

Los resultados en 2013 y en los primeros meses del presente año no son alentadores: la extracción sigue disminuyendo y alejando al país cada vez más de cumplir la metas de extracción de crudo y gas establecidas para 2018; la tasa de restitución de reservas en 2013 fue 67.8%, menor a la meta de 100%; los ingresos petroleros están disminuyendo respecto al Presupuesto y a las tendencias previsibles, y los precios internacionales de los hidrocarburos manifiestan tendencia a mantener el nivel actual, no al aumento.

Elementos como éstos no deberían ser ignorados por el Congreso al considerar la urgencia y sentido de regular los criterios de selección para conocer e influir en las asignaciones a Pemex en la ronda cero.

***Sugerencia.** Con base en las consideraciones precedentes se propone establecer las siguientes disposiciones puntuales sobre la ronda cero, quizá como artículos transitorios de la Ley de Hidrocarburos:*

a] Determinar que el Congreso y los ciudadanos tengan conocimiento de los campos en producción y las áreas en exploración que Pemex incluyó en la solicitud de la ronda cero, al tiempo que se precisa la información sobre el patrimonio de la nación constituido por el volumen de reservas probadas y sobre dónde se localizan los campos y las áreas que las contienen.

b) Determinar también, para cumplir con el mandato de transparencia, la responsabilidad institucional de las instancias de decisión y gobierno que formularon y suscribieron la solicitud de Pemex; de las encargadas en la CNH de prestar asistencia técnica en el análisis de la solicitud, y de las responsables de emitir la resolución en la Sener.

c) Definir los criterios y procedimientos para analizar y resolver la solicitud de campos de producción y áreas en explotación que presentó Pemex a la Sener, con motivo de la ronda cero, y demostrar que dicha regulación cumple los mandatos que la propia Constitución establece respecto a los ingresos provenientes de la explotación de los hidrocarburos y otros relacionados con la estabilidad macroeconómica y de las finanzas públicas.

d) Modificar el plazo en que la Sener debe dar respuesta a la solicitud de Pemex, estableciéndolo cinco meses después de aprobada la Ley de Hidrocarburos, a fin de que esa Secretaría y la CNH dispongan de la regulación relativa a los criterios que deben aplicarse para analizar, evaluar y resolver dicha solicitud.

A pesar de su importancia, la ronda cero no fue atendida en los debates legislativos de las iniciativas energéticas. Con total opacidad, la Sener y la CNH analizaron la solicitud de Pemex y la correspondiente resolución se emitió el 13 de agosto, más de un mes antes a la fecha de vencimiento y un día después de que entró en vigor la legislación regulatoria. El 12 de agosto, víspera del anuncio de la resolución, se publicó en el *DOF* el “Acuerdo que establece el procedimiento para delimitar las áreas susceptibles de adjudicarse a través de asignaciones”. Es esencial insistir en que se den a conocer, cuanto antes, los contenidos de la solicitud y la resolución, más allá de fragmentos de información e imprecisiones genéricas. Deben ser del conocimiento público, transparentes y completos.

Sobre la resolución misma se dispone, por el momento, de dos boletines de prensa expedidos por la Sener y Pemex el mismo 13 de agosto, en los que se establece que las asignaciones otorgadas a Pemex en la ronda cero equivalen a 83% de las reservas 2P, es decir el total de lo solicitado por la empresa, y 21% de los recursos prospectivos, que equivale a 67% de la petición. Se trata de una superficie próxima a los 90 000 km² y a un volumen de recursos estimados en 20 600 millones de barriles de petróleo equivalente.

Transformación de las asignaciones en contratos

La iniciativa de Ley de Hidrocarburos prevé que las asignaciones que reciban Pemex y otras EPE podrán ser transformadas en contratos. Esta operación es denominada “migración de asignaciones a contratos”. Los redactores de la iniciativa prevén que las EPE, incluyendo a Pemex, puedan solicitar a la Sener —la que resolverá con asesoría de la CNH— la transformación en contratos de sus títulos

de asignación para “cambiar el régimen fiscal”. Al respecto, la exposición de motivos advierte que “mientras las asignaciones se encontrarán sujetas a un esquema de pago de derechos específico, los contratos... se encontrarán sujetos a un régimen fiscal en el que se prevén distintas contraprestaciones que se adecuarán a las condiciones y requerimientos de cada proyecto, lo que claramente constituye un régimen fiscal diferenciado [y más favorable] respecto al de las asignaciones”.

Además, una asignación transformada en contrato permitirá a la EPE “establecer alianzas o asociaciones” con particulares, para la explotación del área correspondiente. La opción que se ofrece a Pemex y otras EPE es nítida: para explotar las áreas de asignación podrán celebrar con particulares contratos de servicios, cubriendo en efectivo la contraprestación correspondiente; para explotar las áreas en que la asignación se haya convertido en contrato podrán asociarse o establecer alianzas con particulares; es decir, compartir con éstos las utilidades o la producción o limitarse a adquirir la que éstos realicen.

La selección de un particular como socio de una EPE deberá hacerse por licitación, de acuerdo con el régimen general establecido para realizarlas, con dos excepciones:

- la Sener deberá contar con la “opinión favorable” de Pemex, o de la EPE de que se trate, para determinar los criterios de precalificación de la licitación, y
- la CNH considerará la opinión de Pemex o de la EPE en cuestión acerca de las capacidades y experiencia de las empresas particulares interesadas en la asociación o alianza.

Es claro que se desea incorporar a la legislación incentivos, tanto fiscales como operativos, para que Pemex y otras eventuales EPE procuren “la migración de sus asignaciones a contratos”.

La figura de transformación o “migración” de las asignaciones de Pemex a contratos constituye una herramienta para estrechar aún más, de manera progresiva, el campo de actividad exploratoria y extractiva en que Pemex pueda mantener su operación exclusiva. Cuando eventualmente todas las asignaciones se hayan transformado en contratos y en todos éstos se hayan constituido asociaciones con particulares, Pemex habrá prácticamente desaparecido.

Sugerencia. Sería conveniente que la “migración a contratos” de las asignaciones de Pemex, en especial las que resulten de la ronda cero, sólo se autorice en caso de incapacidad manifiesta de Pemex —determinada por la CNH y por un consultor independiente— para llevar adelante la explotación eficaz del área de que se trate. Corresponde al interés nacional mantener la operación exclusiva de Pemex en las áreas más rentables. En algunos casos, la transformación en contrato de una asignación podría ser favorable a Pemex, si bien estrecharía el margen de seguridad energética.

Los boletines de prensa mencionados sobre la resolución de la ronda cero, señalan que Pemex ha identificado 10 oportunidades de asociación estratégica a consolidar antes de fines de 2015, agrupadas en cuatro paquetes:

- Respecto al primero, la empresa solicitará la migración de 22 contratos integrales de exploración y producción y de obra pública financiada, ya en vigor, a contratos de asociación estratégica en términos de la nueva legislación.
- El segundo paquete se refiere a tres campos de crudo extrapesado (<11° API) en aguas someras del Golfo de México, frente a las costas de Tabasco.
- El tercero se enfoca al desarrollo de dos campos gigantes de gas en aguas profundas.
- El último se orienta a desarrollar dos campos de reciente descubrimiento en aguas profundas del área de Perdido, frente al litoral de Tamaulipas.

Se estima que la inversión a recibir entre 2015 y 2018 ascenderá a alrededor de 50 000 millones de dólares.

Régimen de contratos de exploración y extracción

El capítulo II de la iniciativa de Ley de Hidrocarburos se refiere a los “contratos para la exploración y extracción”. Establece que el otorgamiento de éstos corresponde al Estado, por conducto de la CNH, y “a través de un proceso de licitación”. En la exposición de motivos se afirma que este procedimiento “prioriza el principio de máxima transparencia” en el proceso de otorgamiento. La experiencia nacional indica que la transparencia no siempre es característica distintiva de todo proceso de licitación. Hay que fundar y garantizar esa prioridad a favor de la transparencia de manera suficiente en las bases respectivas.

Por otra parte, la iniciativa propone que los contratos de exploración y extracción sean regidos únicamente por la Ley de Hidrocarburos, presumiblemente por las disposiciones reglamentarias de ésta y, en forma supletoria, sólo por el derecho mercantil y el derecho común. El contenido de la iniciativa es por completo insuficiente para permitir la adecuada convocatoria de las sucesivas rondas de licitación que abarcarán todas las áreas y campos no asignados a Pemex en la ronda cero.

Sugerencia. Es importante suplir esta carencia en la propia Ley de Hidrocarburos, de suerte que el Congreso participe en la definición de los criterios aplicables desde el punto de vista de la futura configuración de la actividad petrolera en México. Lo anterior es especialmente importante en el caso de los yacimientos con hidrocarburos no convencionales.

A lo largo de esta iniciativa no se “regulan las modalidades de contratación, que deberán ser, entre otras: de servicios, de utilidad o producción compartida, o de licencia”, a pesar de que el artículo 4° transitorio del decreto de reforma constitucional señala, *inter alia*, que debía realizarse la regulación de esas modalidades en el plazo señalado por el propio artículo —supuesto que no se actualizó en el tiempo previsto.

La iniciativa registró una modificación importante. Se añadió un primer párrafo al artículo 18 a fin de que corresponda a la Sener establecer “el modelo de contratación correspondiente para cada área contractual que se licite o adjudique..., para lo cual podrá elegir, entre otros, los contratos de servicios, de utilidad o producción compartida, o de licencia”. Si bien la enmienda se limita a enumerar los tipos de contrato, manteniendo la noción de que puede también haberlos de otro tipo, representa un avance respecto del contenido de la iniciativa.

La iniciativa señala que “los contratos para la exploración y extracción establecerán invariablemente que los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación”. Cabe preguntarse por las consecuencias operativas de una cláusula de este tenor inserta en los contratos. Por ejemplo, ¿permitirá a la CNH ordenar la suspensión de la explotación de alguna área contractual si encuentra que se está dañando el depósito por la técnica de extracción utilizada, sobre todo en el caso de operaciones de recuperación secundaria o de recursos no convencionales? ¿O en el caso de que el aceite o gas provengan de un depósito vecino y conectado pero ajeno al área contractual? El hecho de que el contratista puede considerar, para fines contables, todos los recursos existentes en el área contractual, ¿no compromete la propiedad de la nación sobre los mismos? Mientras no se defina su alcance práctico, se tratará de una cláusula meramente declarativa.

Sugerencia. Convendría establecer en la Ley, sobre la base del principio, reconocido en los contratos, de que los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la nación, los casos en que ésta, por medio de la CNH, podrá ordenar la cancelación de algún contrato si se demuestra —mediante dictamen de la propia CNH y de un consultor independiente— que el contratista está, por las técnicas de extracción, el ritmo de explotación del yacimiento o las acciones de recuperación secundaria, dañando irremediablemente el depósito o, entre otros casos, infligiendo daños graves al ambiente, por contaminación de suelos, aguas o atmósfera, o incumpliendo gravemente las normas de seguridad industrial.

Cesión de control corporativo y de gestión o de control de operaciones

La iniciativa de ley señala que corresponde a la Sener autorizar, en forma previa, la celebración de alianzas o asociaciones que prevean la cesión del control corporativo o de gestión del contratista, o el control parcial o total de las operaciones en un área contractual. Este tipo de cesiones podrá autorizarse siempre y cuando el nuevo gestor u operador tenga la experiencia y capacidades técnicas y administrativas para desahogar las actividades previstas en el área contractual, así como las inherentes a la ejecución del contrato.

Es claro que esta disposición abre la posibilidad de que los contratistas ganadores de una licitación transfieran el control y operación de las áreas contractuales a terceros que no hayan participado en la licitación. A reserva de aclarar su alcance, el artículo 15 parece abrir la puerta a componendas y simulaciones de muy diverso tipo.

Sugerencia. En principio este tipo de cesiones debería estar prohibido, salvo que la cesión sea indispensable para la continuidad de los trabajos de exploración o extracción a juicio de la CNH. En todo caso, deberían definirse, de manera explícita y limitativa, los supuestos en que se podrá autorizar la cesión del control corporativo y de gestión o de control de operaciones por parte de un contratista. En casos en que la cesión se refiera a contratos de gran magnitud podría preverse informar al Congreso y contar con la no objeción de éste.

En esta materia la iniciativa se modificó con la adición de plazos muy limitados y de afirmativas fictas que aseguran que las solicitudes de los contratistas para ceder el control corporativo y de gestión o el control de operaciones se resolverán de manera expedita: la CNH cuenta con dos días para avisar a la Sener de la solicitud presentada por algún contratista y ésta con 20 días para inconformarse; a su vez, la CNH deberá resolver dentro de los 10 días siguientes y, de no hacerlo, “se entenderá en sentido favorable”. Habiendo dejado cuestiones cruciales sin definir, llama la atención que se haya llegado a este grado de detalle de procedimiento en la Ley de Hidrocarburos misma. Resulta adecuado preguntar si las cesiones de derechos serán sometidas a una reglamentación precisa.

Participación del Estado en los contratos

Corresponde a la Sener determinar los términos y lineamientos para la licitación de los contratos. Al abrir la licitación podrá prever la participación del Estado —por medio de Pemex, otra EPE o “un vehículo financiero especializado del Estado”—, estableciéndolo de manera explícita en las bases de licitación, en los siguientes tres casos:

- cuando el área contractual a licitarse coexista, a diferente profundidad, con un área de asignación;
- cuando existan oportunidades de impulsar la transferencia de conocimiento o tecnología a favor de Pemex u otra EPE, y
- cuando se trate de “proyectos que se deseen impulsar a través de un vehículo financiero especializado del Estado”.

En los casos segundo y tercero anteriores, la participación estatal no será mayor a 30% de la inversión del proyecto.

Diversos extremos de esta particular disposición requieren ser aclarados:

- Es evidente que Pemex tendrá interés en participar en la explotación de un yacimiento situado, a diferente profundidad, en un área que tiene asignada. No sólo debe tenerse en cuenta la viabilidad técnica y operativa de que un asignatario y un contratista coexistan en la misma área superficial para realizar trabajos a diferentes profundidades, sino que debería reconocerse la conveniencia de que el yacimiento más profundo fuera incorporado a la asignación. Por otra parte, ¿puede un contratista realizar la explotación de un depósito más profundo sin afectar las condiciones de operación del asignatario que explota otro, situado a menor profundidad?

- Uno de los argumentos más socorridos en apoyo de la reforma constitucional fue la supuesta incapacidad técnica, financiera y operativa de Pemex para explotar de manera eficaz los yacimientos en aguas profundas y ultraprofundas. De ser

así, todos los contratos referidos a este tipo de áreas ofrecerían la oportunidad de transferencia de conocimiento y tecnología a que se alude en el segundo supuesto. ¿Se va a reconocer la participación de Pemex u otra EPE en todos esos contratos?

- ¿Qué elementos pueden llevar al “vehículo financiero especializado del Estado” a desear impulsar un proyecto de exploración o extracción en un área contractual por licitarse? Podría ser, desde luego, su rentabilidad extraordinaria o la riqueza excepcional del campo. Si tal es el caso, ¿por qué limitar a 30% de la inversión la participación del Estado? ¿Son ya inconcebibles las participaciones de las EPE al 100% en proyectos de particular importancia? No es, desde luego, el caso de Petrobras.

A pesar de las reservas con las que conviene examinar el contenido de esta disposición, su tenor no fue modificado y quedó transcrita, sin más, de la iniciativa a la Ley.

Contratos en yacimientos transfronterizos

Pemex u otra EPE deberán participar, de manera obligada y con por lo menos 20% de la inversión, en las áreas contractuales en que “exista la posibilidad de encontrar yacimientos transfronterizos”. Las bases de licitación y adjudicación incluirán este supuesto. Se busca garantizar que, en caso de confirmarse que el yacimiento en cuestión sea transfronterizo, se tutele el interés nacional y se garantice la observancia del tratado internacional aplicable.

Clausulado de los contratos

El artículo 19 de la iniciativa de Ley de Hidrocarburos enumera 15 componentes mínimos que deberán incluirse en el clausulado de los contratos. La mayoría de ellos corresponde a cláusulas de práctica común en este tipo de contratos, por lo que la enumeración no resulta útil. Hubiera sido preferible establecer en la Ley un modelo de contrato, para reducir en todo lo posible los grados de discrecionalidad, teniendo en cuenta la diversidad de dependencias que intervendrán en su formulación. Se adujo que habría que mantener la flexibilidad y, en alguna declaración a la prensa, un funcionario de la Sener afirmó que los contratos “serían como trajes a la medida” para el proyecto específico de que se tratase.

Sugerencia. Si se establece en la Ley un clausulado mínimo para los contratos, debería completarse y precisarse, o bien dar el paso adicional de establecer un contrato tipo o un formato completo de contrato, que reduzca los márgenes de discrecionalidad durante el proceso de negociación de los mismos. Igualmente, la Ley de Hidrocarburos podría reconocer explícitamente los diferentes tipos de contrato —que se distinguen en la iniciativa de Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos— y ofrecer contratos modelo para cada uno de ellos.

Este artículo tampoco fue modificado por el Legislativo: se transfirió sin enmiendas a la Ley.

II. Los regímenes impositivos a contratos y asignaciones en la iniciativa de Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos

Se examina a continuación el régimen fiscal que se aplicará a las actividades primarias —exploración y extracción— de la industria petrolera desnacionalizada, de acuerdo con la iniciativa de Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos. La iniciativa cubre diversos aspectos interconectados:

- el régimen fiscal aplicable a las asignaciones y contratos que distingue, por una parte, los derechos a cargo de los asignatarios —Pemex y otras empresas productivas del Estado— y por otra, las contraprestaciones a cargo de los contratistas, así como los impuestos a que ambos estarán sujetos;
- las disposiciones sobre administración y supervisión financiera y económica de los contratos, competencia, respectivamente, del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMP) y de la SHCP, y
- las obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas respecto de los recursos de hidrocarburos.

A diferencia de otras, esta iniciativa registró cambios importantes tanto en forma como en contenido durante el proceso legislativo, de modo tal que el texto que produjo la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados —la de origen para la iniciativa— difiere significativamente de la original. Se modificaron los derechos y las tasas aplicables en el régimen de asignaciones y las contraprestaciones en el de contratos, así como los impuestos a que ambos estarán sujetos.

La división o fragmentación que se propone en las iniciativas entre aspectos técnicos y operativos de las asignaciones y contratos, por una parte, y, por otra, aspectos económicos y financieros de las mismas puede ser fuente de confusión, así como de fricción y, quizá, conflicto entre las autoridades responsables: la Secretaría de Energía y, por lo general, la Comisión Nacional de Hidrocarburos o, en materia de transporte y distribución de gas natural, la Comisión Reguladora de Energía (CRE), para los primeros aspectos, y la SHCP, el FMP y, en ocasiones, la CNH, para los segundos.

Otra división o fragmentación es la de los ingresos públicos que se percibirán como resultado de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos. Los ingresos derivados de las contraprestaciones a cargo de los contratistas, determinados caso por caso, y los derechos a cargo de los asignatarios, ambos se canalizarán al FMP, “exceptuándolos de las reglas de concentración contenidas en la Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio de que se trate y demás disposiciones jurídicas aplicables”. En cambio, el impuesto sobre la renta y otros impuestos federales que causen los asignatarios y contratistas seguirán enterándose en la Tesorería de la Federación.

En la Ley aprobada se precisa que “la administración de los aspectos financieros” de los contratos la realizará el FMP, sin perjuicio de las atribuciones de la CNH relativas a su administración. Se precisa también la actuación conjunta del FMP en la “administración” de contratos y de la SHCP en la “verificación”. Se puntualiza que ambas entidades “deberán” coordinarse con la CNH. Por otra parte, participarán en el proceso la Sener, la CNH y la CRE, cuidando los procesos de contratación, la operación técnica de los contratos y los procesos de transporte y logística de los mismos. Por separado, la Ley incluye disposiciones análogas aplicables a las asignaciones. En todo caso, resulta claro que desde ahora puede preverse el eventual surgimiento de tensiones entre los dos bloques institucionales: por un lado, el bloque contractual, técnico y patrimonial (Sener-CNH-CRE) y por otro el bloque económico-financiero (SHCP-FMP). Asignatarios y contratistas deberán atender a ambas instancias.

Exceptuar los ingresos derivados de las contraprestaciones a cargo de los contratistas de lo dispuesto en la Ley de Ingresos de la Federación, como se plantea en la iniciativa, significa ignorar las competencias del Congreso en materia de ingresos públicos. Cabría preguntarse si no es excesiva la exclusividad de competencia para el Ejecutivo, y dentro de él para la SHCP, en la determinación caso por caso de las contraprestaciones.

En la exposición de motivos de la iniciativa se señala que las contraprestaciones a cargo de los contratistas no deben considerarse como cargas tributarias. Se argumenta que en el medio petrolero se conoce a la regulación como régimen fiscal y que las contraprestaciones establecidas en los contratos —sujetas al acuerdo de voluntades de las partes— no tienen la naturaleza de contribuciones, a pesar de referirse a las contraprestaciones que recibe el Estado, derivadas de las actividades de exploración y extracción.

Sugerencia. Si bien se tiene la intención de que las contraprestaciones reflejen “las condiciones del mercado” y, al propio tiempo, aseguren la máxima captura de la renta petrolera, parece extremo el diseño incorporado a la iniciativa de ley. Éste deja al total arbitrio de la SHCP —aun en consulta con la CNH— el establecimiento casuístico de los términos: caso por caso, contrato por contrato. Se deberían, al menos, definir umbrales mínimos de aceptabilidad. Para este fin resulta importante la determinación previa de la “variable de adjudicación”, que debería quedar incluida en los términos públicos de las licitaciones.

En cambio, siendo las asignaciones una figura administrativa por la que se concede a una EPE el aprovechamiento de los hidrocarburos contenidos en el área asignada, la iniciativa declara que “resulta adecuado, como se propone, mantener un régimen, este sí tributario, de derechos para estas actividades similar al que existe actualmente”.

A pesar de que se aprobó diferenciar el tratamiento fiscal entre contratos y asignaciones, también se introdujo —mediante la adición del título cuarto— un impuesto aplicable a ambos regímenes: el Impuesto por la Actividad de Exploración y Extracción de Hidrocarburos. El impuesto se calculará a partir de la superficie contratada o asignada para exploración y explotación. Las cargas mensuales serán respectivamente de 1 500 y 6 000 pesos mexicanos por km².

Las cuotas establecidas parecen modestas respecto a su finalidad. Toda la recaudación obtenida de este impuesto se integrará al Fondo para Entidades Federativas y Municipios y no será incluida en la recaudación federal participable, y será destinada en su totalidad a inversión en infraestructura para remediar o resarcir afectaciones al entorno social y ecológico.

Las entidades transferirán 20% de los recursos recibidos a los municipios que registren daños sociales y/o ecológicos, y aquéllas y éstos podrán destinar hasta 3% de los recursos recibidos a estudios y evaluación de proyectos. Entre otros requisitos, las entidades deberán estar adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Régimen de derechos sobre las asignaciones

De entrada se establece la obligación del asignatario —que sólo puede ser Pemex o alguna otra EPE— de enterar al FMP los derechos establecidos en el título tercero de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, sin perjuicio de “cumplir ante la autoridad fiscal competente con las demás disposiciones de carácter fiscal relativas al pago de derechos”.

El régimen de derechos aplicable a las asignaciones fue objeto de una modificación significativa respecto de la iniciativa. De la amplia variedad de derechos considerados en ésta, en la Ley quedaron solamente tres: el Derecho por la Utilidad Compartida, el Derecho de Extracción de Hidrocarburos y el Derecho de Exploración de Hidrocarburos.

El régimen del derecho por la utilidad compartida —aplicable a todas las asignaciones— sustituye al derecho ordinario sobre hidrocarburos y otros más. Lo pagarán los asignatarios, con base en una tasa de 65% de la diferencia entre el valor del total de hidrocarburos extraídos en el año fiscal correspondiente y las deducciones permitidas por la Ley. A cuenta del pago anual del derecho, los asignatarios harán pagos provisionales mensuales. En la declaración anual se podrán acreditar éstos, y si hubiere saldo a favor se compensará en los pagos mensuales del ejercicio siguiente.

Esta nueva tasa representa una disminución de 6 puntos porcentuales respecto al conjunto de tasas antes aplicable. Sin embargo, este nuevo régimen no se aplicará de inmediato. El artículo transitorio segundo establece que la tasa aplicable en 2015 será de 70%, con descenso progresivo hasta 66.25% en 2018. Además, el total de deducciones no deberá exceder de 10.6% en 2015, con ascenso gradual hasta 12.025% en 2018. Queda en evidencia la ansiedad recaudatoria de la administración.

Para la determinación de la base gravable del derecho por la utilidad compartida serán deducibles los conceptos siguientes:

I. El 100% de las inversiones en exploración, recuperación secundaria y mantenimiento no capitalizable, en el ejercicio.

II. El 25% de las inversiones en desarrollo y explotación de yacimientos de petróleo o gas natural, durante el ejercicio.

III. El 10% de las inversiones en infraestructura de almacenamiento y transporte indispensables para la ejecución de las actividades de la asignación: ductos, terminales o tanques de almacenamiento, durante el ejercicio.

IV. Los costos y gastos, considerando las erogaciones necesarias para la extracción de petróleo y gas (conforme a las Normas de Información Financiera Mexicanas), excepto las inversiones arriba señaladas.

V. El derecho de extracción de hidrocarburos efectivamente pagado.

El monto de las deducciones en ningún caso será superior a los siguientes porcentajes:

I. 12.5% del valor anual de los hidrocarburos, distintos del gas natural no asociado y sus condensados, extraídos de áreas terrestres.

II. 12.5% del valor anual de los hidrocarburos, distintos del gas natural, en áreas marítimas con tirante de agua inferior a 500 metros.

III. 80% del valor anual de los hidrocarburos extraídos en campos de gas natural no asociado.

IV. 60% del valor anual de los hidrocarburos extraídos en áreas marítimas con tirante superior a 500 metros.

V. 60% del valor anual de los hidrocarburos extraídos del Paleocanal de Chi-contepec.

Por su parte, el Derecho de Extracción de Hidrocarburos será pagadero por los asignatarios mensualmente, mediante la aplicación de la tasa que corresponda al valor de los hidrocarburos que sean extraídos durante el periodo. Las tasas se determinarán, en forma progresiva, a partir de los precios en dólares estadounidenses del petróleo, el gas natural asociado, el no asociado y los condensados, tomando en cuenta las variaciones del Índice de Precios al Productor en Estados Unidos. Aunque la estructura de tasas es compleja, a título ilustrativo cabe tener en mente que las aplicables al petróleo tienen un rango entre 7.5% con precios inferiores a 48 dólares por barril, y 14% con 100 dólares por barril.

Se establece también el Derecho de Exploración de Hidrocarburos, al que quedan obligados los asignatarios con cargo a la parte de las áreas de asignación que no se encuentre en fase de producción. Las cuotas establecidas, que se actualizarán con el Índice de Precios al Consumidor de México, son las siguientes: 1 150 pesos por km² durante los primeros 60 meses y 2 750 pesos por km² a partir del mes 61.

Régimen fiscal de los contratos

Tras manejar, en la iniciativa de Ley de Hidrocarburos, una sola figura contractual: el contrato de exploración y extracción, en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos se recuperan las distintas figuras contractuales incorporadas a los artículos

transitorios del decreto de reforma constitucional en materia energética: los contratos de licencia; los contratos de utilidad compartida y de producción compartida, y los contratos de servicios. Plantea los lineamientos generales para definir las contraprestaciones que se establecerán en cada uno de estos tipos de contrato y, más adelante, propone otros lineamientos generales comunes a las diversas contraprestaciones.

Contraprestaciones en los contratos

<i>Contratos</i>	<i>Contraprestaciones a favor del Estado</i>	<i>Contraprestaciones a favor del contratista</i>
<i>Licencias</i>	Bono a la firma determinado por la SHCP para cada contrato. Su monto y condiciones de pago se incluirán en las bases de licitación. Pagadero en efectivo al FMP.	Transmisión onerosa de los hidrocarburos pagadera cuando se hayan cubierto las contraprestaciones a favor del Estado.
	Cuota contractual para la fase exploratoria pagadera en efectivo al Estado en cada periodo en los términos del contrato.	
	Regalías calculadas como más adelante se indica. Tasa a la utilidad operativa o tasa al valor contractual de los hidrocarburos que se determinará para cada periodo restando del valor contractual de los hidrocarburos el monto de regalías efectivamente pagado, los costos y gastos incurridos y la parte proporcional de las inversiones. Ambas tasas están sujetas a un mecanismo de ajuste al alza, aplicable en casos de rentabilidad extraordinaria. Se incluirán en el contrato y en las bases de licitación. También se enumeran los conceptos de costo cuya deducibilidad no está permitida.	
<i>Utilidad y producción compartida</i>	Cuota contractual para la fase exploratoria pagadera en efectivo al Estado en cada periodo en los términos del contrato.	Recuperación de los costos , sólo los reconocidos por monto inferior al límite de recuperación de costos en el periodo.
	Regalías se calcularán del mismo modo que el derecho sobre extracción de hidrocarburos.	
	Tasa sobre la utilidad operativa , determinada restando al valor contractual de los hidrocarburos el monto de las regalías generadas y la contraprestación por recuperación de costos. Tasa sujeta a ajuste por rentabilidad extraordinaria.	Remanente de la utilidad operativa , una vez cubierta la tasa sobre la utilidad operativa.

Ninguna de las dos iniciativas básicas —la de Ley de Hidrocarburos y la de Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos— define la naturaleza jurídica ni el alcance de los contratos de licencia. A ello se adiciona que la sección de estos contratos en la segunda de las dos iniciativas es la más extensa y detallada, quizá con la pretensión de inducir la preferencia de los particulares. Sería indispensable cubrir esta *lacuna*.

En cada periodo se determinará el valor contractual de los hidrocarburos. Las tasas de cálculo de las regalías tendrán en cuenta las variaciones del Índice de Precios al Productor de Estados Unidos o el que lo sustituya. La SHCP se sujetará a los lineamientos que para este propósito ella misma emita, los que se publicarán en el *DOF*.

En los contratos de utilidad y producción compartida los contratistas entregarán el total de la producción contractual al comercializador y éste entregará los ingresos producto de la comercialización al FMP. En los de utilidad compartida el FMP conservará las contraprestaciones que correspondan al Estado y entregará las que correspondan al contratista; en los de producción compartida las contraprestaciones al contratista se pagarán en especie, con una proporción equivalente al valor de las mismas.

Deficiencias de los regímenes de derechos y contraprestaciones

El análisis anterior muestra que el remanente neto que quedaría para Pemex y a otras eventuales EPE podría ser significativamente inferior al correspondiente a los titulares de los contratos de exploración y extracción de hidrocarburos, sobre todo durante el lapso 2015-2018. La determinación de la base gravable para dicho pago encierra complejidades, en tanto que el derecho sobre la utilidad compartida, con tasa de 65% sobre el excedente de operación, aplicable a los asignatarios, involucra tanto un gravamen anticipado sobre utilidades y el reparto anticipado de dividendos, además de recuperación de renta económica pura.

Resulta inquietante el grado de indefinición contenido en la Ley. Por ejemplo, no se encuentra definición alguna de lo que se entiende por “contrato de licencia”. A lo anterior se suma la rigidez burocrática del régimen de asignaciones y la aparente amplitud y flexibilidad que se aplicaría en el régimen de contratos con personas morales hasta hoy no conocidas. Se evidencia, como se ha dicho, una total ausencia de confianza en las EPE y una muy amplia en particulares hasta hoy no identificados. Algunos de los actores internacionales más destacados en este campo no necesariamente se ubican en el área de la confiabilidad.

Debe temerse un amplio margen para el surgimiento de tensiones entre los diversos actores institucionales que, conforme al texto de la iniciativa, participarían en la administración de los regímenes de asignaciones y contratos. Una fuente importante de tales tensiones podría ser el peso abrumador y el nivel de detalle de las atribuciones de la SHCP, frente a las correspondientes a la Sener, la CNH y la CRE.

Otra cuestión fundamental será el remanente para inversión que le quede a las EPE durante el periodo 2015-2018, habida cuenta de la necesidad del fisco federal de captar de Pemex al menos 4.7% del PIB cada año, a fin de lograr un balance

sostenible de las finanzas públicas, con un incremento sustancial en el gasto como el que se ha propalado.

La entrada de nuevos actores privados, nacionales y extranjeros, a la industria de los hidrocarburos encierra un potencial de impulso, pero no en el corto plazo, en tanto el descubrimiento, desarrollo y explotación de los yacimientos no convencionales de hidrocarburos tomará tiempo.

Si bien es cierto que la gran diversidad de situaciones específicas previsibles en el caso de los hidrocarburos no convencionales aconseja ciertos márgenes de flexibilidad, también es cierto que se requieren algunos parámetros básicos de referencia que permitan mayor certidumbre, haciendo menos casuísticos los procesos de licitación y adjudicación de contratos.

De ser este el caso es fundamental que, como indica la Ley, la SHCP determine los valores mínimos de adjudicación, tanto en términos del proceso técnico para hacerlo como de la transparencia en su manejo. La intervención de los factores de mercado quedaría reflejada en la puja de los interesados por superar esos valores, habida cuenta de que todos hayan pasado por el cernidor que determine su idoneidad para participar en el proceso licitatorio. La firmeza de las autoridades del Estado mexicano quedaría de manifiesto, primero, al rechazar aspirantes y, segundo, al declarar desiertos algunos de los concursos, así como al aplicar con rigor las causales de cancelación de los contratos.

La intención eminentemente recaudatoria de la Ley resulta evidente, si bien el régimen de derechos que fue finalmente aprobado representa una mejoría respecto a la prolijidad e innecesaria variedad de exacciones que existían en el régimen anterior.

III. Nuevo Pemex, empresa productiva del Estado

En el conjunto de iniciativas de legislación reglamentaria de la reforma constitucional en materia energética, destaca el proyecto de Ley de Petróleos Mexicanos que la convierte en empresa productiva del Estado. El proyecto de ley propone una configuración administrativa que pretende superar las deficiencias de la organización actual y erradicar los problemas que tradicionalmente ha enfrentado la paraestatal.

Carácter híbrido de la empresa

En el preámbulo de la iniciativa de Ley se insiste —repetidamente— en la intención de transformar a Pemex en una empresa productiva del Estado a imagen y semejanza de las empresas privadas a las que se les adjudica, en exclusividad, el atributo de la rentabilidad y eficiencia que se traducen en utilidades. Para lograrlo, se crea una figura jurídica híbrida, la de “Empresa Productiva del Estado”, denominación de una sociedad mercantil propiedad del Estado, generadora de utilidades y, por ende, una empresa organizada con fines de lucro. La EPE se sujeta a un régimen especial, un verdadero *régimen de excepción*, al extremo de puntualizar

aquellas leyes que los administradores y directivos de Pemex no tendrán obligación de cumplir.

El cambio de la naturaleza jurídica de Pemex de organismo público descentralizado a empresa mercantil propiedad del Estado se sustenta, de acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa de ley, en dos tesis:

- Pemex ya no será el único participante en la actividad petrolera del país, debido a que las reformas constitucionales admiten la presencia de empresas privadas en todas las fases de la industria petrolera, desde la exploración y extracción hasta la producción y distribución de productos petrolíferos y petroquímicos. La nueva Ley orgánica pretende, por ende, modificar la estructura jurídica de la empresa estatal para la competencia en un mercado de múltiples participantes.

- Eliminar los obstáculos burocráticos que entorpecen la toma fluida y eficaz de decisiones, a efecto de corregir los crónicos problemas financieros de la empresa que la han llevado a operar con patrimonio contable negativo en los últimos años. Naturalmente, la nueva configuración legal de Pemex ha contemplado cuidadosamente la incorporación de normas que aseguren sus cuantiosas contribuciones tributarias para no agravar las atribuladas condiciones financieras de la hacienda pública federal.

Los legisladores deberían atender las experiencias internacionales exitosas de los órganos estatales encargados de la actividad petrolera. En éstas se documenta que la administración petrolera en manos del Estado no ha sido una fatalidad, toda vez que más de 85% del petróleo extraído en el mundo corresponde a reservas petroleras de empresas estatales. En la presentación de la iniciativa de ley no se prueba que el carácter de organismo de Estado, encargado en exclusividad de las tareas básicas relacionadas con la actividad petrolera, haya sido el causante de los declinantes niveles de extracción ni de la parálisis en materia de refinación. Sería insostenible tal aseveración porque con tal carácter, Pemex llegó a ser, con mucho, la empresa más importante del país.

Órganos de gobierno y estructura operativa

En el proyecto de ley persiste la configuración administrativa de Pemex adoptada hace dos décadas. La administración de la nueva empresa será confiada a un consejo de administración integrado por 10 consejeros: el secretario de Energía, quien lo presidirá y tendrá voto de calidad; el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; tres consejeros del gobierno, designados por el presidente de la República, y cinco consejeros “independientes” nombrados también por el Ejecutivo.

Sugerencia. La iniciativa es confusa, pues no distingue la cualidad de uno y otro grupo de consejeros, salvo en las causas de su remoción. Sería conveniente que la calidad y responsabilidad de servidor público se extendiese a todos los miembros del consejo. Siendo la nación la propietaria del subsuelo, la rendición de cuentas de los responsables de Pemex debería efectuarse también ante el Congreso.

Esta propuesta fue recogida en el nuevo artículo 113 de la Ley al establecer que el director general deberá presentar al Ejecutivo federal y al Congreso de la Unión el informe de labores del organismo. Establece también que los consejeros independientes serán propuestos por el Ejecutivo federal al Senado. Esta disposición dará lugar a que el nombramiento de los mismos quede sujeto a las peculiaridades del reparto de cuotas partidistas como lo demuestra la experiencia en la composición de otros organismos públicos sujetos a normas análogas.

Es improbable que la estructura planteada en la iniciativa de Ley resuelva los problemas de control interno de una empresa de gran magnitud. La hipertrofia de Pemex se ha reflejado en las relaciones empresa-sindicato. Entre ambos se tiene celebrado un contrato colectivo en extremo complejo —además de gravoso— e inaplicable en muchos casos, porque las condiciones de trabajo pactadas en ese documento cotidianamente se trasgreden por parte del personal técnico-directivo con el argumento de establecer condiciones para cumplir con los objetivos de inversión-producción. Estas violaciones al contrato colectivo se han resuelto, en todos los casos, tras prolongadas reuniones de conciliación entre la empresa y el sindicato, mediante pagos indemnizatorios a la representación laboral, acordados por ambas partes.

Si bien los organismos subsidiarios tienen sus respectivos consejos de administración, esta subdivisión no ha sido sino una simple reconfiguración administrativa, porque los organismos subsidiarios nunca funcionaron como tales, no establecieron relaciones comerciales formales entre ellos ni tuvieron autonomía de gestión, porque las decisiones fundamentales concernientes a cada uno de ellos han sido tomadas por la dirección general y el consejo de administración del corporativo.

Sugerencia. Ahora, la iniciativa reproduce el esquema organizativo y consolida sus aberraciones: las empresas productivas subsidiarias también tendrán carácter de EPE, pero no funcionarán con la verdadera autonomía de gestión propia de las subsidiarias, sino seguirán estando guiadas por las decisiones del corporativo. Esta relación entre matriz y subsidiarias entraña una gran complejidad, sobre todo en materia de precios de transferencia entre las distintas subsidiarias, con enormes repercusiones en el terreno contractual y fiscal que no están resueltas en el proyecto, que debería simplificarse a partir de planteamientos elementales de organización corporativa.

En la práctica, las relaciones entre las subsidiarias se contabilizan conforme a precios de transferencia con un prorrateo convencional de costos derivados de las operaciones realizadas por el corporativo. El sistema de precios de transferencia que se utiliza en Pemex, basado en costos de oportunidad y precios internacionales, no refleja las prioridades del ente productivo y de todas sus subsidiarias. Estos criterios determinan en forma artificial los saldos financieros de cada una de las

empresas subsidiarias, en los que quedan insertas, por ejemplo, operaciones en los mercados especulativos de derivados, que no siempre sirven de apoyo a la comercialización, o inversiones aventuradas que afectan el patrimonio de la empresa. La iniciativa de Ley de Pemex no resuelve estos problemas y podría contribuir a prolongarlos, circunstancia que conviene corregir.

Finalmente, conforme la iniciativa de Ley, Pemex y sus empresas subsidiarias gozarán de autonomía presupuestaria sujetas a un régimen especial previsto en un nuevo título, el quinto bis, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y en cuanto a su endeudamiento, atenderán lo dispuesto en la Ley General de Deuda Pública. En otros términos: la nueva empresa formulará su presupuesto atendiendo al balance financiero y al tope de gasto en servicios personales aprobados anualmente por el Congreso a propuesta de la SHCP.

La reforma no modificó la práctica de crear empresas filiales de Pemex bajo el régimen legal imperante en cualquier otro país, sobre todo en aquellos donde es posible crear empresas mercantiles sin regulación alguna, como por ejemplo Panamá o Islas Caimán. Por esta vía se abre la posibilidad de realizar operaciones en mercados especulativos fuera de todo control oficial.

Inobservancia de normas legales

Según la iniciativa de Ley, el gobierno interior de Petróleos Mexicanos estará a cargo de su consejo de administración y de su director general. Conviene asegurar que definir los alcances de la autonomía presupuestaria y de gestión de Pemex, no implique la inobservancia de disposiciones en materia de topes salariales.

En esta misma línea de pensamiento, el artículo 71 establece que "Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias cuentan con un régimen de remuneraciones especial, distinto del previsto en el artículo 127 constitucional", cuyos montos serán aprobados libremente por el consejo de administración y el comité de recursos humanos y remuneraciones del propio consejo. A su vez, la fracción I del artículo 72 previene que "las remuneraciones para el personal se calcularán de manera equivalente a las existentes en la industria o actividad de que se trate".

Sugerencia. Es inadmisibile que el personal directivo de Pemex esté exceptuado de los límites salariales previstos en la Constitución; debería sujetarse a lo establecido en la Carta Magna.

En todo caso, es pertinente el sistema de estímulos previsto en la fracción II del artículo referido —similar al existente en diversas partes del mundo— para premiar el desempeño por áreas, aplicable a las esferas técnicas y administrativas, exceptuando a los miembros del consejo de administración.

Igualmente preocupante es la excepción prevista en el artículo 29 de la iniciativa en el sentido de que los consejeros y los funcionarios "no estarán sujetos al régimen previsto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los

Servidores Públicos o a cualquier otro ordenamiento o disposición aplicable en general a los servidores públicos de carácter federal”. La exoneración de responsabilidades responde al discutible argumento, mencionado en la exposición de motivos, de que la Ley de Responsabilidades genera incentivos perversos que inhiben la toma de decisiones por parte de los directivos. Cuando las decisiones están debidamente sustentadas nunca inspiran desconfianza en los funcionarios.

Más adelante, el artículo 36 de la iniciativa exonera a los miembros del consejo de toda responsabilidad por actos u omisiones causantes de daño patrimonial a la empresa, *cuando actúen de buena fe*. Se trata de una excepción difícilmente acreditable.

Esta misma consideración se aplica a los trabajadores de la empresa. Las responsabilidades son solidarias del órgano al que pertenecen y, eventualmente, serán exigibles solamente por la vía civil, según la iniciativa.

La iniciativa propone que el consejo de administración emita un código de ética, con implicaciones únicamente administrativas, con el que se pretende sustituir el régimen general de la Ley de Responsabilidades. Se prevé también la contratación —a favor de los miembros del consejo de administración, del director general, directores y aquellos empleados que determine el propio consejo, tanto de Pemex como de sus empresas productivas subsidiarias— de “seguros, fianzas o cauciones que cubran el monto de la indemnización por los daños que cause su actuación o bien seguros para asumir los servicios de defensa y asistencia legal de dichos empleados”.

Sugerencia. Resulta inadecuado sustituir el régimen general de responsabilidades por un “código de ética” ad hoc, determinado en forma endógena y que no prevé eventuales sanciones penales. En todo caso, en la elaboración de tal código sería deseable la participación de especialistas ajenos a la empresa. Por otra parte, habría que definir si la contratación de coberturas financieras para indemnizaciones por daños y costos legales a favor del personal superior constituye un eventual estímulo a las conductas lesivas al interés de la empresa o propicia actitudes de indiferencia o descuido de posibles riesgos. Debe valorarse en qué medida estas políticas favorecen una cultura de la impunidad. Existe también un elemento de discriminación a favor de los funcionarios de alto nivel.

El régimen de excepción se extiende también a las adquisiciones y obras. El artículo 74, segundo párrafo, establece: “... a las adquisiciones, arrendamientos, contratación de servicios y obras de cualquier naturaleza... no les serán aplicables la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras y Servicios relacionados con las mismas”. Todos los contratos que Pemex celebre con particulares tendrán un carácter administrativo y los actos posteriores se registrarán por la legislación mercantil.

Si bien los procedimientos de contratación se sujetarán al espíritu del artículo 134 constitucional, en la iniciativa de Ley se prevé: “En los casos en que el procedimiento de concurso abierto no resulte idóneo para asegurar las mejores condiciones... la empresa podrá optar por emplear otros procedimientos que podrán

ser, entre otros, la invitación restringida, o de adjudicación directa, siempre y cuando se actualice alguno de los supuestos que se indican a continuación: ... fracción VIII. “Se trate de servicios de consultoría, asesorías, estudios de ingeniería o de otra naturaleza, investigaciones o capacitación”.

Sugerencia. Estas normas son evocadoras del clima de contratismo imperante en Pemex en los años recientes. Sin establecer límites a esta fórmula de contratación, la experiencia ha probado que la excepción se torna rápidamente en práctica generalizada con las consecuencias por todos conocidas. Es aconsejable, en todo caso, establecer criterios para la celebración de contratos, pero dentro del marco de la Ley de Adquisiciones.

El tema amerita una consideración adicional. Es universalmente admitido que la explotación de recursos naturales es una actividad en la que las prácticas inmorales suelen definir el patrón de conducta de las empresas contratistas o concesionarias. En particular, atendiendo a su elevada rentabilidad, la explotación de hidrocarburos acopia un largo historial de abusos e inmoralidades en todas las latitudes. En tales condiciones, resulta incomprensible la laxitud normativa que se pretende conferir a la administración de la nueva EPE. En el texto de la ley impera una confusión entre normatividad y trámites excesivos e innecesarios: no se debe eliminar la primera por causa de los segundos, sino que es indispensable reducir éstos para evitar que la normatividad entorpezca la toma oportuna de decisiones.

La mayor parte de los actos ilícitos está relacionada con el contratismo. El explosivo aumento de la planta laboral de Pemex —sobre todo de personal transitorio— se pretendió justificar como respuesta a necesidades temporales concretas. Para contrarrestar la enorme expansión laboral se concertó con el sindicato la contratación de empresas “outsourcing” para realizar una gran diversidad de tareas, sobre todo en el área de exploración. Las empresas privadas prestadoras de servicios a Pemex dan empleo a más de 100 000 trabajadores, desde tareas simples de limpieza hasta el alquiler de helicópteros y lanchas de transporte entre plataformas y tierra firme o de equipos de exploración geológica submarina.

Todas las implicaciones derivadas de la eliminación de la observancia de las leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, de Obras y Servicios y de Bienes Nacionales pretendieron subsanarse mediante ciertos criterios generales incluidos en un capítulo de la Ley denominado “De las medidas para garantizar la integridad de las contrataciones” que resultan notoriamente insuficientes. Tampoco resulta satisfactorio el argumento de que en un futuro próximo se expedirán las normas legales conducentes para combatir la corrupción. En esa eventualidad, ¿por qué se evita aplicar las normas existentes en la inteligencia de que cuando se expidan las nuevas disposiciones legales (de naturaleza y alcances inciertos) se habrán de abrogar aquellas que resulten incompatibles?

Ese contratismo ha sido fuente primordial de inmoralidad. No se desdeña la existencia de “corrupción hormiga” en las diversas instalaciones de Pemex y de algunas operaciones cuestionables de dirigentes sindicales, sino se subraya que el eje principal de las inmoralidades imperantes en la paraestatal se localiza en la influencia de las altas esferas políticas que obligan a la complicidad de los altos mandos de dirección de Pemex y a la violación de normas legales en un marco de impunidad “políticamente protegida”. Lejos de corregirlos, la iniciativa de Ley propicia aún más el cáncer de la corrupción. Esta cruda problemática no se corregirá con la inobservancia de normas legales o la excepción a su cumplimiento, sino con la implantación de procedimientos debidamente observables, sin trámites innecesarios.

El régimen laboral previsto en la iniciativa suscita preocupaciones. Por ejemplo, se debate la constitucionalidad de excluir a los trabajadores de Pemex del régimen de reparto de utilidades. El artículo 104 de la iniciativa establece: “Las utilidades que obtengan Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias... no se repartirán entre sus trabajadores. Lo anterior sin perjuicio de que conforme a la legislación laboral, puedan otorgar a sus trabajadores cualquier incentivo, compensación, bono, gratificación o comisión por el desempeño de sus labores”.

Sugerencia. Puede argumentarse que se trata de una disposición inconstitucional, debido a que entre las excepciones previstas en el artículo 123 constitucional no se encuentra la actividad petrolera. Además, el artículo 9º transitorio de la iniciativa de Ley garantiza que los derechos de los trabajadores serán respetados conforme a la Ley. Se trata de una cuestión extremadamente delicada, que concierne a un principio constitucional inexcusable: los derechos de los trabajadores son irrenunciables.

En la versión original de la iniciativa de Ley esta exclusión estaba contemplada en el artículo 104; en la versión aprobada aparece en el artículo 118.

Pemex: recinto fiscal

La iniciativa de Ley prevé que Pemex y sus subsidiarias entreguen al gobierno federal un dividendo estatal, en reconocimiento del usufructo de un recurso del que es propietaria la nación. Al respecto, estipula que, en el mes de julio de cada año, la SHCP, considerando la información relativa a la situación financiera de la empresa, “determinará la propuesta de monto que Petróleos Mexicanos, así como cada una de sus empresas productivas subsidiarias, deberá entregar al gobierno federal como dividendo estatal”. También consigna: “Los montos señalados en la fracción anterior se incluirán en la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación del ejercicio fiscal que corresponda, para la aprobación por parte del Congreso de la Unión”. Singularidad notable que alimenta aún más la excepcionalidad en las normas futuras: la SHCP ordena a Pemex entregar al gobierno federal, como divi-

dendo, un porcentaje de los ingresos, una vez excluidos los impuestos, antes de que se concrete el monto y destino de las eventuales utilidades.

El artículo 14 transitorio de la iniciativa establece, en función de las necesidades de la hacienda pública, que aunque el dividendo estatal comenzará a cobrarse en 2016, sólo en 2027 entrará en vigor el procedimiento de cálculo y de aplicación contenido en ella.

- En 2014 y 2015 se mantendrá la tributación actual de Pemex
- En 2016 el dividendo estatal será, cuando menos, de 30% de los ingresos después de impuestos derivados de las actividades de Pemex y sus subsidiarias a las que se refiere el título segundo de la iniciativa de Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, es decir de los contratos de exploración y extracción de hidrocarburos.

- De 2017 a 2021 disminuirá progresivamente, hasta alcanzar 15%.
- De 2022 a 2026 disminuirá progresivamente hasta llegar a 0%.
- A partir de 2027 se calculará conforme a la Ley promulgada.

A lo largo de la iniciativa se postula la pertinencia de conformar a Pemex como una empresa administrada de acuerdo con las prácticas empresariales. Conviene recordar que las empresas mercantiles decretan un dividendo una vez conocidos —y dictaminados— los estados financieros. Esto es, tras haber reconocido las utilidades, provisionadas las reservas respectivas y evaluadas las necesidades de inversión de la empresa, se determina el dividendo repartible.

Sugerencia. En la iniciativa de Ley, en cambio, se predetermina el monto de un dividendo sin conocimiento de los resultados de operación reales y sin tener en cuenta las necesidades de reinversión de utilidades. En el fondo, es evidente que Pemex, aun transformada en EPE, sigue siendo concebida como un simple recinto fiscal.

La iniciativa de Ley establece que las controversias en que participen Pemex o sus subsidiarias serán competencia de los tribunales jurisdiccionales nacionales, pero en ninguna de sus partes establece la prohibición de aceptar contractualmente el sometimiento a tribunales radicados en el extranjero para dirimir controversias mercantiles. Esta cláusula de jurisdicción obligatoria a tribunales nacionales es fundamental para la defensa de una empresa del Estado mexicano.

El artículo 98 obliga al director general a presentar al consejo de administración, a más tardar en el mes de abril de cada año, un informe que contenga los estados financieros de la empresa. Empero, la iniciativa es omisa en cuanto a la necesidad de confronta entre las metas previstas en el Plan Anual de Operaciones y los resultados obtenidos, así como en puntualizar que los estados financieros alusivos deberán haber sido dictaminados previamente por los auditores externos, pues sin cumplir esta condición, carecen de validez legal y de representatividad contable.

La Ley aprobada incluye dos capítulos adicionales: presupuesto y deuda. En materia presupuestal, la Ley contempla conferir a la nueva empresa mayor autonomía. El artículo 100 estipula: “Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias cuentan con autonomía presupuestaria y se sujetarán sólo al balance financiero y al techo de gasto de servicios personales que, a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público apruebe el Congreso de la Unión”. Es decir, el presupuesto de Pemex, al seguir incorporado al federal, se sujetará a los límites y condiciones establecidos por la SHCP.

En el capítulo de deuda se le otorga libertad a la administración para concurrir a los mercados nacional o internacional “de dinero y capitales y contratar los financiamientos internos y externos que requiera para sí y sus empresas productivas subsidiarias” en la escala apropiada a su capacidad de pago y de común acuerdo con la SHCP en cuanto a la calendarización.

No le serán aplicables a Pemex las normas en materia de austeridad previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, pero el consejo de administración deberá dictar normas análogas.

Cabe destacar que se establece que “las obligaciones constitutivas de deuda pública de Pemex y sus empresas subsidiarias no constituyen obligaciones garantizadas por el Estado mexicano”. Esta disposición podría limitar la capacidad de expansión de Pemex.

La reforma dará lugar al desprendimiento de equipos y personal de Pemex: de un lado, las funciones y activos relacionados con el manejo del gas serán entregadas en el futuro al Centro Nacional de Gas Natural, encargado de la operación del transporte y almacenamiento de este producto. De otro, los activos del área técnico-administrativa responsable de las investigaciones geológicas, pasarán a la Comisión Nacional de Hidrocarburos. Con esta última disposición, la nueva subsidiaria a cargo de la exploración y producción, quedará desprovista de la información geológica técnicamente apropiada para solicitar a la CNH nuevas asignaciones y nuevos contratos de exploración y extracción. En otras palabras, habrá sido despojada de su principal instrumento para definir los planes de exploración de cualquier empresa petrolera.

La configuración de la nueva empresa estará afectada también por otras disposiciones contenidas en diversas leyes, sobre todo en la Ley de Hidrocarburos y la Ley de Ingresos de Hidrocarburos, ordenamientos que colocan en desventaja a Pemex frente a las empresas perforadoras pues son evidentes las prerrogativas fiscales del régimen de contratos de exploración-explotación con el que operarán las empresas privadas frente al tratamiento tributario que recibe la empresa estatal. Si bien Pemex podrá migrar al régimen de contratos, sólo lo podrá hacer previa autorización de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la anuencia de la SHCP a efecto de que la migración no afecte los ingresos fiscales. Este tratamiento fiscal diferenciado limita también la capacidad de inversión de Pemex.

La transición de Pemex-organismo público descentralizado a Pemex-empresa productiva del Estado, exige una profunda reestructuración financiera. En efecto, el balance financiero consolidado de la institución a diciembre de 2013 registró un capital negativo de 185 000 millones de pesos; los pasivos ascendieron a 2 233 millones de pesos, de los cuales la mitad correspondió a la reserva para beneficio de los empleados, 34% a la deuda de largo plazo y 16% a otros pasivos. La iniciativa de Ley sólo hace referencia a la transferencia de activos pero omite referencia alguna a los abultados pasivos que no cuentan con una fuente de financiamiento cierta.

Sugerencia. ¿Se pretende constituir una empresa “sana y competitiva” con los gigantescos pasivos de Pemex, originados por la tributación confiscatoria acumulada y los requerimientos financieros de la SHCP? Sería recomendable que el Congreso estableciese la obligación de que la SHCP asuma la reestructuración financiera como un acción necesaria para sanear la empresa y colocarla en situación de competitividad; de otro modo, además de no cumplir con ese objetivo, se crea una situación de extrema vulnerabilidad para financiar las obligaciones de la institución con sus acreedores y las que se derivan de los pasivos laborales.

El artículo tercero transitorio de la reforma a la Ley General de Deuda Pública establece que el “Gobierno federal podrá asumir una proporción de la obligación de pago de las pensiones y jubilaciones en curso...”, a condición de que Petróleos Mexicanos alcance un acuerdo para modificar el contrato colectivo de trabajo y modifique el reglamento del personal de confianza. Este acuerdo pretende, en el fondo, reducir los pasivos de Pemex en la escala suficiente para corregir la situación de “patrimonio negativo” en que se encuentra actualmente. Es una forma para encubrir la dramática situación financiera con la que nacerá Pemex como EPE.

El futuro de Pemex

Está en marcha un delicado proceso de reglamentación legal de las reformas de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales sobre la actividad petrolera y trascendente para el futuro de la nación. Las reflexiones contenidas aquí pretenden llamar la atención sobre un hecho esencial: las reformas no van a lograr, ni por asomo, superar el conjunto de elementos que han configurado —desfigurado— el funcionamiento de Pemex.

La iniciativa de Ley de Petróleos Mexicanos que el Ejecutivo federal ha sometido a consideración del Congreso no resuelve —si acaso posterga— problemas que no podrán superarse con una versión híbrida público-privada en su organización. La supresión del marco legal que regula las operaciones y administración de las empresas públicas en materia de remuneraciones, arrendamientos, contratación de servicios y obras, disposición de activos, etc., lejos de mejorar la eficiencia de la nueva empresa, propiciará un ambiente de “manos libres”, sin coto ni control, que puede convertir a Pemex en preciado botín en manos de directivos ávidos de negocios privados, controlado únicamente con fines recaudatorios. Proseguirá el proceso de decadencia material y moral de la empresa más importante del país.

IV. La Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector de Hidrocarburos

El artículo transitorio 19 del decreto presidencial de 20 de diciembre de 2013, que modifica la Constitución en materia energética, establece que el Congreso de la Unión debe realizar la adecuación del marco jurídico para crear un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), con autonomía técnica y de gestión y con las atribuciones de regular y supervisar las actividades del sector hidrocarburos en seguridad industrial y operativa y protección del ambiente. La disposición constitucional señala que la denominación de ese órgano administrativo será Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector de Hidrocarburos (Agencia). Una de las iniciativas de legislación reglamentaria presentadas al Congreso el 30 de abril pasado contiene la relativa a la creación de la Agencia.

Nuevo paradigma en el aprovechamiento de los recursos naturales

Se afirma en la exposición de motivos que la reforma constitucional representa un cambio de paradigma en el aprovechamiento de los recursos naturales del país, a fin de que el sector privado pueda ahora participar del mismo. Esta afirmación conlleva el supuesto de que el sector privado no ha obtenido provecho de los beneficios de explotar los hidrocarburos y de que, con la reforma, la situación puede ser diferente. Esta aseveración contradice la realidad y la historia del aprovechamiento de los hidrocarburos en el país, al menos desde la creación de Pemex.

Es fácil demostrar, por evidente, que el sector privado se ha beneficiado de dicho aprovechamiento al suministrar a Pemex bienes y servicios en magnitudes y variedades significativas, lo mismo que al adquirir combustibles y materias primas en condiciones ventajosas; al comercializar derivados de los hidrocarburos; al ejecutar proyectos de inversión “llave en mano” para su explotación e industrialización, y al utilizar la infraestructura y las facilidades otorgadas por un gasto público financiado en gran medida con ingresos fiscales generados en la explotación de los hidrocarburos.

La reforma energética está diseñada con el propósito de que dicho sector amplíe aún más y diversifique el beneficio derivado del aprovechamiento de dichos recursos, ahora mediante el acceso contractual a actividades que estaban reservadas en exclusiva al Estado. Por ello, no se puede pasar por alto o minimizar la importancia que han tenido para dicho sector los hidrocarburos de la nación. La legislación ambiental vigente no ha impedido el desarrollo de la industria de hidrocarburos ni el beneficio que de ella obtiene el sector privado. Por el contrario, ha intentado precisar y conciliar los términos en que se realiza dicha actividad en congruencia con los objetivos de la política ambiental. Se trata de un proceso en el que no siempre se ha tenido éxito y en el que surgen nuevos desafíos que reclaman el perfeccionamiento de los instrumentos legales vigentes. Lo importante es que se cuenta con la base jurídica e institucional en materia ecológica para hacerles frente.

Retroceso en la política ambiental

En la iniciativa se destaca que la regulación ambiental ha funcionado hasta hoy con características muy particulares que responden a las necesidades específicas del sector de hidrocarburos. Se arguye al respecto que la Semarnat ha emitido “diversa normativa en el sector de hidrocarburos” y, entre decenas de normas oficiales mexicanas (NOM) que se aplican al sector, se mencionan tres: una de protección al medio ambiente en la perforación de pozos petroleros marinos; otra de manejo de agua congénita, y la tercera sobre inyección de recortes de perforación. Se señalan también dos guías formuladas por la dependencia: la primera, para el uso de “dispersantes” en caso de derrames, y la segunda, una metodología para calcular el beneficio ambiental neto.

Por ello, se infiere, la reforma representa un “parteaguas” que requiere revalorar el arreglo institucional vigente. La Agencia se crea, se dice, para regular las instalaciones y actividades del sector de hidrocarburos en materia de protección al ambiente, además de la seguridad industrial y operativa. Por añadidura, en el documento se establece que la regulación ambiental tiene como objetivo que “las empresas petroleras evalúen, prevengan y mitiguen los riesgos de una afectación al medio ambiente, de manera preventiva”. Por cierto, el artículo 3 del proyecto de ley omite la definición de “protección ambiental”, a pesar de incluir las de seguridad industrial y operativa, que aunadas a la primera son el objeto de la Agencia.

La apreciación que se formula en el documento, sobre la regulación ambiental aplicable en México al sector de los hidrocarburos, dista de corresponder a la realidad y apunta a un retroceso notable en la concepción de la política ambiental nacional e internacional y de los nuevos desafíos que en el mundo se debaten para conciliar la explotación de los hidrocarburos con el equilibrio ecológico. Conviene tener en mente al respecto:

- La primera ley ambiental de nuestro país data de 1971 y en ella la atención se circunscribía a la prevención y control de la contaminación ambiental. En 1982 se sustituyó por otra ley, que avanzó hacia un esquema más amplio de protección del medio ambiente, similar en muchos sentidos al que se propone en la iniciativa. Sin embargo, desde 1988, hace un cuarto de siglo, rige la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que superó la estrechez del criterio de protección del medio y evolucionó al concepto más universal y actual de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

- Restringir la regulación ambiental del sector de hidrocarburos a la protección y, dentro de este concepto, a la prevención y evaluación de riesgos, como se pretende en la exposición de la iniciativa, significa un retroceso en la política ambiental de México, que la colocaría a la zaga de casi todos los países y muy retrasada respecto del tratamiento internacional de avanzada sobre la incidencia del sector de hidrocarburos en el medio ambiente.

- La legislación ambiental vigente se aplica a la jurisdicción donde se ejerce la soberanía nacional, sus disposiciones son de orden público e interés social y no establecen trato diferenciado a empresas privadas o del Estado, por ello, al menos por esta razón, no se sostiene la necesidad de modificar, para un solo sector, la regulación ambiental.

• Los instrumentos que contempla la ley ambiental vigente son variados y convergentes, se organizan en ocho secciones (planeación ambiental, ordenamiento ecológico del territorio, instrumentos económicos, regulación de asentamientos humanos, evaluación del impacto ambiental, NOM, autorregulación y auditorías ambientales, e investigación y educación ecológica). Las NOM constituyen uno de ellos, con la peculiaridad jurídica de limitarse a establecer características o especificaciones de productos o procesos para facilitar el cumplimiento de las leyes y los reglamentos en materia ambiental, pero no constituyen en sí mismas regulaciones, como de manera equivocada se plantea en la iniciativa. Tal función se ejerce por medio de otros instrumentos que ni siquiera son mencionados en el análisis que se formula sobre la situación actual del sector.

• Las NOM en materia ambiental sobre los hidrocarburos cubren especificaciones sobre múltiples aspectos ambientales, como descarga y uso de agua, medición de contaminantes, emisiones de fuentes fijas y móviles, impacto ambiental, residuos, suelos y otros temas afines. La observancia de estas NOM da certeza a la aplicación de la legislación ambiental. Por ello, a partir de la mención de únicamente tres de ellas, no se sostiene la afirmación de que se requiere un nuevo arreglo institucional. Las guías, como las mencionadas en la exposición de motivos de la iniciativa, no son de observancia obligatoria, constituyen apenas inducción de esfuerzos de alcance promocional para que los particulares cumplan más fácilmente la normatividad ambiental. No tienen fuerza jurídica alguna.

• Los riesgos ambientales son inherentes al sector de hidrocarburos. La experiencia nacional y foránea indica que la probabilidad de que ocurran y sean mayúsculos es significativamente alta. Por ello, en la legislación aplicable, el riesgo no debe tratarse aislado del equilibrio ecológico.

• En la iniciativa se analiza una selección de experiencias internacionales de reglamentación ambiental en materia de hidrocarburos. No obstante, la lectura de lo internacional se distorsiona con la finalidad de fundamentar la tesis de que la regulación ambiental del sector hidrocarburos se maneja por separado de la legislación ambiental aplicable a las demás actividades productivas. En el caso de Estados Unidos, por ejemplo, se omite mencionar tanto la existencia de la Agencia de Protección Ambiental (EPA) como su significado institucional y regulatorio. En cambio, se citan instituciones accesorias especializadas en ciertos ámbitos de la seguridad industrial y la protección ambiental de ese país. Es manifiesta la pretensión de justificar la creación de un nuevo órgano para suplir las funciones de la Semarnat en el sector de hidrocarburos, con base en supuestas lecciones de la experiencia internacional.

Modificación al texto del proyecto de ley

Una de las herencias del siglo pasado es la alteración del equilibrio ecológico y el daño al medio ambiente, a escala global, regional y local. La incidencia del sector hidrocarburos en esos procesos ha sido y es manifiesta. Por fortuna, la conciencia de la interrelación entre hidrocarburos y medio ambiente ha avanzado y se ha afirmado en todo el orbe, aunque a veces manifieste rezagos y respuestas tardías. Así lo ponen de manifiesto la renovación de políticas, estrategias y legislaciones

nacionales en materia ambiental durante las últimas décadas en casi todos los países, México incluido, y los esfuerzos internacionales y de cooperación en los que se ha participado activamente.

No obstante, la creación de la Agencia, en los términos planteados, significa un grave retroceso conceptual, instrumental y de perspectiva nacional e internacional en la forma de establecer la responsabilidad del Estado para regular el impacto ambiental del sector hidrocarburos.

Es factible corregir el extravío en que se incurre con el proyecto de ley, pues los espacios de corrección son fácilmente identificables. Se requiere, sin embargo, aceptar y comprender la necesaria conciliación de los objetivos de desarrollo de la industria de hidrocarburos con la regulación del impacto ambiental que origina dicho desarrollo.

Se abordan en seguida tres sugerencias de modificación del texto del proyecto de ley, orientadas a propiciar el desarrollo del sector hidrocarburos, sin incurrir en un retroceso histórico de la legislación ambiental, sin debilitar la aplicación de los instrumentos que contempla dicha legislación y aprovechando la evaluación de externalidades ambientales como instrumento operacional de mercado, idóneo para regular el impacto ambiental.

Contenido y alcance de la protección ambiental

El propósito de la Agencia, como lo establece la Constitución y se reitera en el proyecto de ley, es regular y supervisar la seguridad industrial, la seguridad operativa y la protección al ambiente de las actividades del sector hidrocarburos. Se define lo que debe entenderse por seguridad industrial y seguridad operativa, pero se omite cualquier definición de protección. Sin embargo, al referirse a la seguridad industrial se destaca que el propósito es “reducir, evaluar, prevenir y controlar los riesgos en la industria de los hidrocarburos, a través de un conjunto de normas, que incluyen directrices técnicas sobre las instalaciones que tienen como principal objetivo la integridad física de las personas, de las instalaciones, así como la protección al medio ambiente”.

El descuido en que se incurre respecto al concepto de protección ambiental no es trivial ni irrelevante. Precisar el propósito de lo que la Agencia debe regular en materia ambiental es trascendente y en modo alguno se justifica dejar de lado el avance nacional y mundial que se ha logrado en las últimas décadas al legislar sobre las actividades del sector de hidrocarburos. La ley ambiental ofrece suficientes elementos para que la definición y propósito de la Agencia no transgredan su contenido respecto a la protección ambiental y se retorne con ello a concepciones arcaicas de la relación entre la actividad de hidrocarburos y el entorno ambiental. Baste recordar que el artículo 3 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente establece que por protección debe entenderse “el conjunto de disposiciones y medidas para mejorar el ambiente y controlar su deterioro”.

Sugerencia. Sería necesario modificar el artículo 3 del proyecto de ley de la Agencia, a fin de adicionar el concepto vigente de protección ambiental que establece la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

Aun cuando el concepto de protección ambiental no se adicionó como tal, la versión del texto de la iniciativa finalmente aprobado incorporó las definiciones contempladas en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, con lo cual se superó la deficiencia comentada, al menos en lo que hace a definiciones para los efectos de la nueva legislación.

Desconcentrar no debe equivaler a suplantar

Como se ha dicho, la Constitución ordena al Congreso de la Unión adecuar el marco jurídico a fin de crear un órgano administrativo desconcentrado de la Semarnat, con autonomía técnica y de gestión, la Agencia, con atribuciones de regulación y supervisión. Los primeros cuatro artículos de la iniciativa de ley confirman la naturaleza y objeto de dicho órgano, y en específico el 4º precisa que en lo no previsto en la ley se aplicarán en forma supletoria las disposiciones jurídicas de la Ley de Hidrocarburos, las leyes generales del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; para la Prevención y Gestión Integral de Residuos, y de Desarrollo Forestal Sustentable, así como la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados y la Federal de Procedimiento Administrativo. Se omite toda referencia a las leyes de Aguas Nacionales y de Vida Silvestre, que no deberían estar ausentes del conjunto de ordenamientos supletorios a que se hace referencia en la iniciativa.

El artículo 4 de la iniciativa no se modificó, con lo cual se mantiene la exclusión de aplicar de manera supletoria, en lo no previsto por la nueva Ley, las disposiciones contenidas en las leyes General de Vida Silvestre y de Aguas Nacionales.

Más adelante se enumeran las atribuciones de la Agencia. Dentro de ellas se incluye la de “Expedir las licencias, autorizaciones, permisos y registros en materia ambiental, a que se refiere el artículo 7 de esta Ley”. Éste, a su vez, alude a actos administrativos que actualmente son atribución de la Semarnat y de las instituciones sectorizadas en esta Secretaría.

Esto es, mediante el recurso de otorgar facultades a la Agencia, se vulnera la responsabilidad y la fuerza instrumental que asigna la legislación a las instituciones establecidas en el país para atender el medio ambiente, incluido el impacto del sector hidrocarburos. Se actúa como si los impactos ambientales de dicho sector pudiesen disgregarse y atenderse por separado de las demás actividades, o como si el medio ambiente no fuese unitario o el equilibrio ecológico pudiera fragmentarse.

Sugerencia. Precisar en el artículo 5, fracción XVIII, como atribución de la Agencia, la de gestionar ante la Semarnat y las demás instituciones ambientales, las autorizaciones, permisos y registros en materia ambiental a que se refiere el artículo 7 de la Ley, así como la de apoyar técnicamente a las empresas del sector que lo soliciten.

El texto de la fracción XVIII del artículo 5 finalmente aprobado persiste en establecer el régimen de excepción al sector de hidrocarburos en materia ambiental. Reitera que la Agencia tendrá la facultad de expedir licencias, autorizaciones, permisos y registros en materia ambiental. Agrega la de suspender, revocar o negar estos instrumentos, en los términos de las disposiciones normativas vigentes. Se confirma con ello la aplicación fragmentada de la legislación ambiental para el sector de hidrocarburos, sin reparar en las consecuencias que ocasiona en certeza jurídica, institucional y administrativa y, sobre todo, en la imposibilidad de administrar con eficacia y eficiencia la protección al medio ambiente y el equilibrio ecológico ahora fracturado en compartimentos por actividades productivas.

Regular mediante evaluación de externalidades

Se definen las externalidades como “impactos positivos o negativos que genera la provisión de un bien o servicio y que afectan o que pudieran afectar a una tercera persona o al medio ambiente”. Además, se establece como atribución de la Agencia: “Realizar estudios de valoración económica de las externalidades ambientales y riesgos asociados a las instalaciones, actividades y operación del Sector”. Pero la atribución establecida en los términos definidos no se vuelve a mencionar en el texto del proyecto de ley.

La metodología de valoración de externalidades ambientales provee de elementos de juicio integrales, sistemáticos, transparentes y precisos para cuantificar los impactos ambientales de actividades complejas de gran dimensión, como las del sector de hidrocarburos, con la ventaja de entregar resultados precisos para la prevención, reducción y mitigación de tales impactos. Una legislación ambiental de vanguardia es la que permite la convergencia de los instrumentos tradicionales de política ambiental hacia un sistema orgánico de evaluación de externalidades y el ulterior diseño de mecanismos de mercado para la regulación ambiental.

Sugerencia. Por ello sería altamente deseable y de vanguardia aprovechar la definición de externalidades y las atribuciones de la Agencia incluidas en el proyecto de ley, a fin de formular como un objetivo central de la misma, el diseño de instrumentos modernos de mercado fundamentados en la valoración de externalidades.

En la redacción aprobada por el Congreso prevaleció la facultad restringida de la Agencia de limitarse a realizar estudios de valoración de externalidades ambientales, en vez de incorporar dicho instrumento como mecanismo de mercado para cumplir con eficacia objetivos de regulación ambiental. La única modificación de la fracción referida fue la de disponer que la metodología de los estudios “tome en cuenta las mejores prácticas internacionales”.

V. Conclusiones

El proceso legislativo para formular las disposiciones reglamentarias de la reforma constitucional en materia de energía de diciembre de 2013 no introdujo cambios sustantivos fundamentales a las iniciativas, con excepción de los referidos a los ingresos del gobierno provenientes de la explotación de los hidrocarburos, caso en el que se introdujo —probablemente a sugerencia de empresas privadas interesadas— una simplificación de los regímenes establecidos en principio para las contraprestaciones y los derechos a cargo de los particulares y las EPE, respectivamente.

Se mantuvieron en las leyes aprobadas algunas deficiencias y debilidades provenientes de las iniciativas mismas. Entre éstas cabe destacar, por sus efectos perniciosos para la transparencia y los intereses de la nación y del Estado mexicanos, las siguientes:

a) No se establece con suficiente claridad la política de explotación de los hidrocarburos, si bien queda implícito el propósito de máxima extracción.

b) No se define el contenido y alcance de los contratos para la explotación de los hidrocarburos, especialmente los contratos de licencia, aun cuando se abunda en las contraprestaciones que deberán cubrir. Estas deficiencias podrían quedar subsanadas, en cierta medida, si las autoridades responsables (la Comisión Nacional de Hidrocarburos y las secretarías de Energía y Hacienda) precisaran las características y alcances de cada uno de los tipos de contrato con particulares.

c) Es manifiesta la discrecionalidad del Ejecutivo federal en la determinación de las contraprestaciones de los particulares. Por ello, es necesario que la CNH y la Sener establezcan públicamente con precisión, de antemano, los principios, criterios y reglas generales a los que deberán sujetarse la licitación, el otorgamiento o adjudicación, la administración y la conclusión o, en su caso, la terminación anticipada de los contratos.

d) Para superar la inequidad de trato a contratistas (privados) y asignatarios (públicos) es indispensable la precisión de los umbrales que se emplearán para asegurar que las contraprestaciones pagaderas por los contratistas, en modo alguno sean inferiores, como proporción de los excedentes de operación, a las exacciones impuestas a Pemex u otras EPE, una vez que el régimen establecido en la Ley de Ingresos de Hidrocarburos entre plenamente en vigor para éstas en 2018.

e) El postulado de que la renta petrolera se destinará en su mayor parte a impulsar el desarrollo económico y social ha quedado sólo en el plano declarativo. La transferencia anual del FMP a la Federación, establecida en un monto equivalente a 4.7% del PIB, absorberá la mayor parte de sus recursos, recibidos básicamente de las asignaciones a Pemex en los primeros años. Con ello, el remanente de ingresos que el FMP deberá destinar para impulsar el desarrollo de largo plazo, hasta una equivalencia de 3% del PIB, dependerá casi exclusivamente de las contraprestaciones que paguen las empresas contratistas. Dado que éstas —previos procesos de licitación— empezarán a recibir adjudicaciones de contratos a partir de 2015, entre este año y 2018 poco puede esperarse de esta fuente como aportaciones al FMP.

Un comentario final, la reforma energética significa un cambio de paradigma. Su esencia es la apertura jurídica e institucional, casi irrestricta, a la inversión privada, el repliegue en las funciones de exclusividad del Estado y la reducción del ámbito de soberanía de la nación sobre los hidrocarburos. Sus impulsores dan por hecho una reacción favorable de la inversión privada, especialmente la extranjera, convergente además con el interés nacional. Asumen, sin demostración o evidencia, salvo recurrir a argumentos doctrinarios de mercado, que será posible maximizar la explotación de hidrocarburos, generar mayores ingresos del gobierno y revertir la tendencia decreciente del excedente petrolero. Ante la atonía crónica de la capacidad instalada de refinación y de petroquímica, se acentúa el sesgo exportador de petróleo crudo, característico del sector energético mexicano durante las últimas tres décadas. El nuevo paradigma petrolero así forjado constituye un retorno al prevaleciente hace un siglo, no muy diferente de un enclave colonial primario exportador, soportado por la expectativa de que la inversión extranjera directa permitirá fortalecer el horizonte de explotación de los hidrocarburos.

Carta abierta de una keynesiana a un marxista ortodoxo*

Joan Robinson**

Le prevengo: le será a usted muy arduo seguir esta carta. Y no porque yo desconozca que sería muy difícil importunarle con fórmulas algebraicas o con curvas de indiferencia, sino porque la considerará tan desconcertante que no sabrá usted cómo tomarla.

Empezaré con una declaración personal. Es usted muy cortés, pero siendo yo una economista burguesa, su único posible interés en prestarme atención es el de pillarme en algún sinsentido. Peor aún: soy una keynesiana de izquierda; saqué conclusiones más rojas que azules de la *Teoría general* mucho antes de que el libro fuera publicado. Me encontré en la privilegiada posición de pertenecer al grupo de amigos que trabajaban con Keynes cuando lo estaba escribiendo. Así pues, fui la primera gota que cayó en la tinaja con la etiqueta "keynesianos de izquierda". Además, en la actualidad constituyo una proporción importante del contenido de la tinaja, ya que buena parte del resto se ha ido evaporando. Muy bien; ya sabe usted lo peor.

Le ruego que piense en mí en términos dialécticos. El primer principio de la dialéctica es que el significado de un enunciado depende de lo que niega. De manera que el mismo enunciado tiene dos significados, según se le vea desde arriba o desde abajo. Sé más o menos desde qué ángulo llega usted a Keynes, y me percaté bastante bien de su punto de vista. Use usted también un poco de dialéctica, y trate de percatarse del mío. Yo estudié en una época en que la teoría económica vulgar se hallaba en un estado particularmente vulgar. Teníamos una Gran Bretaña con una cifra nunca menor de un millón de obreros desempleados, y ahí estaba yo, con un director de tesis que me enseñaba que era lógicamente imposible que hubiera desempleo, dada la Ley de Say.

* El texto de Joan Robinson que a continuación se reproduce fue originalmente publicado por estudiantes de izquierda de Oxford en 1953.

Y entonces Keynes prueba que la Ley de Say es un sinsentido (ya lo había probado Marx, huelga decirlo, pero mi director de tesis jamás me había hablado de las tesis de Marx al respecto). Además, y por eso soy una keynesiana de izquierda, y no del otro tipo, me percaté de inmediato de que Keynes mostraba que el desempleo iba a ser un hueso muy duro de roer, porque no es un mero accidente: cumple una función. En una palabra: Keynes puso en mi cabeza la idea misma del ejército laboral de reserva que mi profesor tan meticulosamente había mantenido alejada de mí. Si conserva usted un mínimo de dialéctica, se dará cuenta de que el enunciado "soy una keynesiana" tiene un significado completamente distinto dicho por mí que dicho por usted (claro que usted no podría decirlo en ningún caso).

Lo que trato de decirle, y que va a dejarle demasiado anonadado o demasiado encolerizado, dependerá de su temperamento para poder comprender el resto de esta carta: yo entiendo a Marx infinitamente mejor que usted. (En un minuto le daré una explicación histórica interesante del porqué, si es que no se ha quedado usted ya completamente helado o ha alcanzado el punto de incandescencia). Cuando digo que entiendo a Marx mejor que usted, no quiero decir que yo conozca mejor el texto. Si usted me sale escupiendo citas, me dejará perpleja. Lo cierto es que me niego desde el principio a participar en ese juego.

Lo que quiero decir es que yo llevo a Marx en la médula ósea y usted, a flor de labio. Pongamos un ejemplo: la idea de que el capital constante incorpora fuerza de trabajo gastada en el pasado. Para usted, esta afirmación tiene que probarse con palabrería hegeliana. En cambio, yo me limito a decir (sin, por cierto, servirme de

** Joan Robinson (1903-1983), gran economista inglesa del siglo xx.

ese pomposo léxico): ¡Naturalmente! ¿Y qué otra cosa podría ser? Por eso me dejó usted tan terriblemente confundida. Como estaba tratando de probarlo, y pensé que estaba usted hablando de otra cosa, no conseguí adivinar cuál necesitaba probarse.

De la misma manera, suponga que los dos queremos discutir sobre un pasaje abstruso de *El capital*, por ejemplo, el del esquema del final del volumen II. ¿Qué hace usted? Abre el volumen y echa un vistazo. ¿Qué hago yo? Agarro el primer sobre que tengo a mano y, en el dorso, trabajo el problema.

Y ahora voy a decirle algo todavía peor. Suponga que, a título de mera curiosidad, voy al *Capital* y me encuentro con que la respuesta que he escrito en el viejo sobre no coincide con lo que dice el libro. ¿Qué hago? Repaso mi solución, y si no puedo descubrir ningún error en ella, busco el error en el libro. Bueno, supongo que aquí debería dejar ya la cosa, porque usted pensará que me he vuelto totalmente loca. Pero si puede aguantar y seguir leyendo un poco más, trataré de explicárselo.

Yo fui educada en Cambridge, como le dije, en una época en que la teoría económica vulgar había llegado al fondo del pozo de la vulgaridad. Con todo y eso, entre tanto disparate, se había conservado una herencia preciosa: el hábito ricardiano de pensar.

No es cosa que se pueda aprender en los libros. Si quieres aprender a andar en bicicleta, no será con un curso por correspondencia, ¿verdad? Claro que no, te harás con una vieja bicicleta, montarás en ella, te caerás, te lastimarás las rodillas, volverás a subir e irás dando tumbos, hasta que, de repente, ¡vaya, sabes andar en bicicleta! Seguir un curso de economía en Cambridge era algo parecido. Como montar en bicicleta: una vez aprendido, es como una segunda naturaleza. Cuando leo un párrafo de *El capital*, lo primero para mí es averiguar el significado de *C*, si lo que tenía en mente Marx en este punto era el *stock* total de trabajo incorporado (él no da demasiadas pistas aludiendo explícitamente al problema: ¡hay que elaborarlo a partir del contexto!): entonces monto en bicicleta y me siento perfectamente cómoda.

Para un marxista es hartó diferente. Sabe que lo que Marx dice tiene que ser correcto en cualquier caso, ¡para qué desperdiciar entonces

energía mental averiguando si *C* es un *stock* o un flujo? Llego entonces a un punto en el que Marx dice que quiere decir flujo, aun cuando es evidente por el contexto que tiene que significar *stock*. ¿Puede usted creer lo que yo hago entonces? Me bajo de la bicicleta, corrijo el error, vuelvo a montar, y sigo.

Pues bien; supongamos que le digo a un marxista: fijese en este párrafo: ¿habla de *stock* o de flujo? El marxista dice: *C* es el capital constante, y me da una pequeña conferencia sobre el significado filosófico del capital constante. Y yo contesto: déjese usted de capital constante: ¿ha confundido Marx un flujo con un *stock*? Replica el marxista: ¿cómo podría haber cometido un error? ¿No sabe que estamos hablando de un genio?! Y me da otra pequeña conferencia sobre la genialidad de Marx. Yo me digo para mis adentros: puede que este hombre sea un marxista, pero no sabe mucho de genios. Tu torpe y lenta mente va paso a paso, y se da tiempo para ser concienzuda y evitar deslices. El genio calza botas de siete leguas, va a toda velocidad dejando atrás pequeños errores aquí y allá sobre el papel (¿y a quién le importa?). Y digo: déjese de las genialidades de Marx. ¿Se trata de flujo o de *stock*? El marxista, entonces, se envara un tantito, y cambia de tema. Y yo me digo para mis adentros: Puede que este hombre sea un marxista, pero no sabe mucho de andar en bicicleta.

Lo que resulta interesante y curioso en todo esto es que la ideología que, como una niebla, rodeaba mi bicicleta cuando la monté por vez primera tenía ser muy distinta de la ideología de Marx, y sin embargo, mi bicicleta tenía que ser la misma que la suya, con unas cuantas mejoras modernizadoras aquí y allá y unos cuantos empeoramientos modernizadores aquí y allá. Lo que voy a decir ahora está más en su línea, así que cálmese por un momento.

Ricardo existió en un momento muy particular de la historia de Inglaterra, cuando estaba en trance de doblar tan bruscamente una esquina, que las posiciones progresistas y reaccionarias cambiaron de bando en el curso de una generación. Él se hallaba en la esquina misma, cuando los capitalistas estaban a punto de superar a la vieja aristocracia terrateniente y sustituirla como clase dominante. Ricardo estaba en el bando progresista. Su preocupación fundamental era mostrar que los terratenientes eran parásitos de

la sociedad. Al hacerlo, se convirtió en cierto sentido en el campeón de los capitalistas, que eran parte de las fuerzas productivas enfrentadas a los parásitos (dada la Ley de Hierro de los Salarios, los obreros saldrían malparados, pasara lo que pasara).

Ricardo tuvo dos seguidores tan capaces como bien entrenados intelectualmente: Marx y Marshall. Lo que pasó entonces es que la historia de Inglaterra había doblado la esquina, y los terratenientes habían dejado de estar en cuestión. Ahora se trataba de los capitalistas. Marx dio así la vuelta al argumento de Ricardo: los capitalistas son extremadamente parecidos a los terratenientes. Y Marshall le dio la vuelta contraria: los terratenientes son extremadamente parecidos a los capitalistas. Justo a la vuelta de la esquina de la historia de Inglaterra, lo que se observa son dos bicicletas de la misma factura: una montada por la izquierda y otra por la derecha.

Marshall hizo algo mucho más efectivo que cambiar la respuesta. Cambió la pregunta. Para Ricardo, la teoría del valor era un medio para estudiar la distribución del producto total entre el salario, la renta y el beneficio, considerados cada uno de ellos como un todo. Enorme cuestión. Marshall convirtió el significado del valor en una pequeña cuestión: ¿por qué un huevo cuesta más que una taza de té? Puede ser una cuestión ínfima, pero es, al mismo tiempo, muy difícil y compleja. Toma mucho tiempo y mucha álgebra elaborar una teoría para responderla. Por eso mantuvo a sus discípulos ocupados en el asunto durante 50 años. No tenían tiempo de

pensar en la gran cuestión, ni siquiera de recordar que subsistía una gran cuestión, porque tenían que quebrarse la cabeza elaborando la teoría del precio de una taza de té.

Keynes recuperó la gran cuestión. Empezó pensando en términos ricardianos: si el producto debía comprenderse como un todo, ¿para qué preocuparse por una taza de té? Cuando piensas en el producto como un todo, los precios relativos dejan de importar (incluidos los precios relativos del dinero y del salario). Lo que entra en el argumento es el nivel de precios, pero lo hace como una complicación, no como el asunto principal. Si tienes cierta práctica con la bicicleta de Ricardo, no necesitas detenerte y preguntarte qué hacer en un caso como éste; simplemente, lo haces. Prescindirás de la complicación, hasta que hayas trabajado suficientemente en el problema principal. De modo que Keynes comenzó dejando de lado los precios del dinero. La taza de té de Marshall se evaporaba como el humo. Pero si no puedes servirte del dinero, ¿qué unidad de valor usarás? Una hora de tiempo de trabajo humano. Es la medida más asequible y plausible, y por lo mismo, obviamente, la más útil. No tienes que probar nada; simplemente hacerlo.

Pues bien, en eso estamos, de vuelta a las grandes cuestiones de Ricardo. Y nos servimos de la unidad de valor propuesta por Marx. ¿De qué se queja usted?

Y hágame el favor de sacar las narices de Hegel de aquí. ¿Qué demonios pintan entre Ricardo y yo?

Palabras premonitorias de Adolfo López Mateos al pueblo de México, en el acto de nacionalización de la industria eléctrica

Pueblo de México: les devuelvo la energía eléctrica, que es de exclusiva propiedad de la Nación, pero no se confíen porque en años futuros algunos malos mexicanos identificados con las peores causas del país intentarán por medios sutiles entregar de nuevo el petróleo y nuestros recursos a los inversionistas extranjeros.

Ni un paso atrás, fue la consigna de don Lázaro Cárdenas del Río al nacionalizar nuestro petróleo. Hoy le tocó por fortuna a la energía eléctrica. Pueblo de México, los dispenso de toda obediencia a sus futuros gobernantes que pretendan entregar nuestros recursos energéticos a intereses ajenos a la Nación que conformamos. Una cosa obvia es que México requiere de varios años de evolución tecnológica y una eficiencia administrativa para lograr nuestra independencia energética; sería necio afirmar que México no requiere de la capacitación tecnológica en materia eléctrica y petrolera. Pero para ello ningún extranjero necesita convertirse en accionista de las empresas públicas para apoyarnos. Sólo

un traidor entrega su país a los extranjeros; los mexicanos podemos hacer todo mejor que cualquier otro país.

Cuando un gobernante extranjero me pregunta si hay posibilidad de entrar al negocio de los energéticos o a la electricidad, le respondo que apenas estamos independizándonos de las invasiones extranjeras que nos vaciaron el país.

Pero en tanto, los mexicanos sí queremos invertir en el petróleo americano o en su producción de energía eléctrica, por si quieren un socio extranjero. En México, la Constitución es muy clara: los recursos energéticos y los yacimientos petroleros son a perpetuidad propiedad única y exclusiva del pueblo mexicano. El resto de las especulaciones al respecto son traición a la patria.

Industrializar el país no implica una subasta pública de nuestros recursos naturales, ni la entrega indiscriminada del patrimonio de la patria.

*Adolfo López Mateos,
27 de septiembre de 1960*

Este número de *Configuraciones* ha sido posible gracias a la solidaridad de:

Francisco Javier Alejo
Carmen de Araujo
Hugo Andrés Araujo
José Blanco
Antonio Bolívar
Elsa Cadena
Felipe Cazals
Carmen Cordera Campos
Alfonso Fernández Cruces
Margarita Flores
Antonio Franco
Jesús Galindo
Javier Garciadiego
Renward García Medrano
Luis Emilio Giménez-Cacho
Eduardo Goycoolea
Jesús de Hoyos
Eugenia Huerta
David Ibarra Muñoz
Julio Labastida
Rosa Elena Montes de Oca
Maricruz Mora Arjona
Paloma Mora Arjona
Federico Novelo
José Andrés de Oteyza
María de los Ángeles Pensado
David Pantoja
Virginia Pérez Cota
Jacqueline Peschard
Enrique Rubio Lara
Pablo Ruiz Nápoles
Hortesia Santiago
José Sarukhán
Carlos Tello Macías
Ramón Carlos Torres
Ricardo Valero
José Woldenberg
Alicia Ziccardi
y otros amigos-donantes anónimos
y asistentes-contribuyentes
a nuestras reuniones