

LA DESREGULACIÓN DEL ESTADO Y LA REGULACIÓN MODERNA DEL MERCADO. LA DEMOCRACIA INDUSTRIAL

Como parte de la estrategia general para recuperar el crecimiento económico, a la reducción de la deuda interna mediante los recursos de las privatizaciones le sumamos la desregulación de las actividades productivas. Durante las décadas en que la economía estuvo cerrada a la competencia externa se agregó un modelo de excesiva intervención estatal a través de regulaciones exageradas. En la medida en que se establecían poderes discrecionales en zonas determinadas de la burocracia y se repartían utilidades extraordinarias a quienes se beneficiaban de su protección, esas regulaciones crearon una amplia *nomenclatura*; ni ella ni su clientela estaban dispuestas a renunciar a sus privilegios.

Para desregular tuvimos que promover una intensa negociación y, a la vez, mantener la cohesión en el equipo reformador. Nos proponíamos pasar de un Estado que inhibía la productividad a un Estado que garantizaba condiciones de eficacia y evitaba los abusos de la competencia.

Paradójicamente, al mismo tiempo tendíamos a imponer nuevas disposiciones y procedimientos de intervención del Estado. Era necesario tratar que la liberación de la economía y las privatizaciones no desembocaran en prácticas monopólicas y oligopólicas en beneficio de unos cuantos y en detrimento de los consumidores.

En particular, había que garantizar que el Estado no volviera a recurrir al banco central para servirse de financiamiento sin límite, como había ocurrido en la época del populismo estatal. Esto iba a exigir una de las reformas más profundas de mi administración: proporcionarle autonomía absoluta al banco central por mandato constitucional, convertirlo en un órgano del Estado y ya no del gobierno.

Así como el crecimiento de las empresas estatales tuvo resultados impredecibles (como la depredación del medio ambiente), también el exceso de regulaciones en la economía acarreó serios inconvenientes: al amparo de la llamada "economía subterránea", decenas de miles de emprendedores individuos y colectividades buscaron producir e intercambiar al margen del control de las burocracias.¹ Por eso se escribió que un efecto poco apreciado de la desregulación fue que "significó también recuperar para la población un espacio democrático en apariencia irrecuperable, por lo arraigado de vicios y prácticas que entorpecían directamente el avance económico del país, como costo social de las enormes utilidades acaparadas por algunos"².

La desregulación de los excesos del Estado, un golpe a los intereses de la nomenclatura

Las desregulaciones afectaron de manera directa a las burocracias del gobierno y del Partido vinculadas a la protección excesiva de la economía; también a sus intereses económicos. Para llevarlas a cabo se acudió a la negociación y en ocasiones a los actos de autoridad.

Hacia noviembre de 1988 el entonces subsecretario de Hacienda, Jaime Serra Puche, trató de modificar las regulaciones que otorgaban excesiva protección a un sector del autotransporte cuyo dirigente era un conspicuo miembro del PRI. Éste acudió a las oficinas de Serra y le dijo: "Mira, muchachito, si no cambias tu proceder, me dirijo a tu superior y te cambiamos a ti". En diciembre de 1988 Serra era ya secretario de Comercio y Fomento Industrial dentro de mi gobierno; entonces intentó nuevamente introducir cambios en ese trato privilegiado y la respuesta que recibió fue similar. A los pocos días, el 11 de enero de 1989, el mismo dirigente llegó al despacho del Secretario de Comercio y le dijo: "Señor Secretario, creo que sus sugerencias son atendibles". Un acto del gobierno el día anterior -del cual se hablará más adelante- había contribuido a que ese dirigente renunciara a sus prerrogativas. Esa decisión fue la detención de Joaquín Hernández Galicia, La Quina.

Muchos tenían razones poderosas para oponerse a estos cambios. En el caso del transportista que

enfrentó a Serra, sus utilidades monopólicas y las de quienes detentaban los permisos especiales de transporte les arrojaban ganancias del 37% anual, equivalentes a casi 450 millones de dólares.³ Los 15 grupos o "clanes familiares" que controlaban esta sobrerregulación obtenían, cada uno, 30 millones de dólares al año como utilidades extraordinarias, es decir, por encima de las ganancias de operación. Todos esos grupos pertenecían al PRI y desempeñaban un papel fundamental en el transporte de "simpatizantes" a los actos del Partido, así como en el desplazamiento de los candidatos en campaña.

Además del perjuicio general que causaban a la competitividad de la economía, esas regulaciones afectaban sobre todo a las comunidades pequeñas habitadas por la gente más humilde. Como no era rentable para las grandes compañías transitar por esos poblados, los camiones no aparecían en las rutas prefijadas. A estas regiones la mercancía llegaba generalmente a través de un viaje especial o en vehículos inadecuados, con lo que el servicio se hacía excesivamente caro y de ínfima calidad. El costo de la sobrerregulación lo estaban pagando los más pobres. Además, la rigidez de las rutas inhibía la descentralización de la actividad económica.

La desregulación del transporte

Durante 50 años el marco regulatorio había convertido al transporte de carga en un sistema insuficiente, inoportuno y de baja calidad. Para muestra, un botón. A fines de 1987, durante mi campaña presidencial por Baja California, una persona detuvo mi camioneta para exponer su problema con claridad y sin rodeos:

Mire, candidato: aquí el trabajo está de cabeza. Resulta que soy dueño de un camión en el que muevo productos de esta zona fronteriza a la capital de la República. Las regulaciones disponen que puedo llevar carga, pero señalan que no puedo traerla de regreso. Es decir, tengo que recorrer los tres mil kilómetros de vuelta "de vacío", sin nada, y perdemos todos, pues yo le tengo que cobrar el viaje completo a quien me contrata para acarrear su producto nada más hasta la capital.

Por absurdo que pudiera parecer, su relato era totalmente verídico. A ese punto había llegado en México la sobrerregulación impuesta por el Estado. La capacidad subutilizada que derivaba del impedimento de trasladar todo tipo de carga en cualquier momento, se complicó con el retraso en la entrega de insumos básicos para las plantas industriales.

Los permisos de carga eran otorgados por la autoridad de manera discrecional. Por supuesto, en esas circunstancias la "economía informal" encontró nichos para crecer. Decenas de miles de transportistas (los llamados piratas) surgieron al margen de la ley: casi 70,000 de ellos recorrían las carreteras del país con un "amparo" otorgado por la autoridad judicial. Los "regresos de vacío", la rigidez de las rutas y el rechazo a que los nuevos empresarios incursionaran por destinos distintos, en fin, todos los vicios de la sobrerregulación, le costaban al país más de 1,200 millones de pesos (426 millones de dólares) cada año.⁴

Se escribió que los excesos llegaron a extremos como el siguiente:

Los mismos concesionarios, en ocasiones eran informales, pues cuando el número de vehículos era mayor al de concesiones, intercambiaban las placas de sus vehículos o amparaban los restantes; o bien, los transportistas con permiso para carga especializada operaban dentro del servicio de carga regular, utilizando placas de servicio especializado y pagando a alguna línea establecida para obtener las cartas de porte. El colmo de la informalidad en el sector estaba representado por los transportistas que ofrecían sus servicios en los llamados "hechizos" o camiones contruidos con partes de "deshuesaderos", sin registro ni placas, y en ocasiones hasta sin licencia. Éstos operaban principalmente en el norte del país, llevando productos del campo a distancias cortas y cobrando entre 30 y 50% menos que los transportistas autorizados.⁵

En julio de 1989 establecimos la libertad de tránsito por todas las carreteras federales del país, así

como el derecho a cargar y trasladar mercancía de todo tipo, excepto sustancias tóxicas o explosivas. De esta manera eliminamos provisiones que por sus efectos "daban la impresión de haber sido diseñadas por el enemigo".⁶ Actuamos de inmediato, porque el transporte carretero amenazaba con convertirse en un verdadero impedimento para la recuperación económica. Con la desregulación se eliminaron las utilidades excesivas; a cambio, se obtuvieron precios accesibles para los usuarios y un servicio más eficiente. Una vez suprimidas estas regulaciones no se presentaron "guerras de precios", ni quiebras masivas; como argumentaban sus defensores.

La desregulación se llevó a cabo mediante una intensa negociación con la Cámara Nacional del Autotransporte. Pero antes hubo que vencer las resistencias del propio gobierno. En el equipo de la secretaría de Comunicaciones y Transportes, integrado en su mayor parte por profesionales bien preparados y convencidos de su responsabilidad en el sector público, existían también algunos funcionarios que durante años habían otorgado discrecionalmente los permisos de carga. Esos miembros habían tejido una compleja red de relaciones -que en no pocos casos involucraban intereses económicos- con los beneficiarios de esas regulaciones. El titular de la Secretaría de Comunicaciones, Andrés Caso, se sumó con entusiasmo a las reformas. Procedió a plantearle su necesidad a los beneficiarios en la Cámara. Jaime Serra impulsó la negociación. Las resistencias fueron grandes y las reuniones de trabajo tensas y acaloradas. Finalmente se firmó un convenio de concertación para la modernización integral del autotransporte federal.

Se estimó que con la desregulación no menos de 3,000 millones de pesos anuales (1,000 millones de dólares) fueron transferidos al resto de la economía.⁷ Un mayor número de empresas ingresó al sector formal, y más de 50,000 transportistas "piratas" se incorporaron al trabajo regular en menos de un año. Además, empezó a darse un fenómeno de especialización por regiones y por tipo de usuarios. Nuevas líneas pequeñas comenzaron a ofrecer servicios por zonas y a atender demandas en poblaciones menores. Y lo más importante: las tarifas efectivas se redujeron 25% en relación con las que en realidad se cobraban.⁸

También desregulamos el autotransporte federal de pasajeros. Hasta 1990 existían sólo cinco empresas que controlaban el 75% de la flota con más de 30,000 vehículos. Si bien a lo largo del tiempo se había hecho un gran esfuerzo por desarrollar este sector, en algunas rutas la red era insuficiente y de mala calidad; otras de gran potencial ni siquiera contaban con el servicio. Para obtener una concesión era indispensable una declaratoria de necesidad expedida por las autoridades: la última se había otorgado en 1962, cuando el país contaba con 35 millones de habitantes. Treinta años después, sin un solo permiso adicional, pero con una población con 70 millones de personas, en México existía una enorme demanda insatisfecha.

El mercado, mientras tanto, había encontrado maneras de rebasar la falta de autorizaciones del Estado: nuevos inversionistas pedían "afiliarse" a los concesionarios autorizados, y lo podían hacer siempre que pagaran el equivalente en pesos a casi 10,000 dólares por inscripción. En mayo de 1990 el nuevo Reglamento liberó esas suscripciones y la concesión de permisos, al tiempo que estipuló requisitos mínimos de entradas y salidas. En los primeros seis meses de vigencia se otorgaron más de 1,000 aprobaciones.

Otro caso de reglamentación excesiva se daba en el transporte federal de turismo, cuyo control estaba en manos de una sola empresa que, con base en su estructura monopólica, elevaba costos y reducía eficacia. Para otorgar nuevas concesiones, también en este ramo se requería de una declaratoria previa a la autoridad: la última se había concedido en 1968. Por eso también aquí abundaban los "piratas". Los permisos eran necesarios incluso para cubrir los "circuitos turísticos"; pero esos permisos difícilmente se obtenían y la regulación frustraba todo intento de reubicar unidades hacia los centros de mayor demanda. No había opciones para los visitantes ni para los hoteles y servicios.

En 1990 un nuevo reglamento liberó la concesión de autorizaciones y promovió una verdadera competencia. Se terminó así con la inflexibilidad y la baja calidad, al tiempo que se promovió la oportunidad de los servicios, esencial para el desarrollo del turismo. Antes del nuevo reglamento, el turista tenía que abordar el transporte en lugares previamente fijados y ahora podía hacerlo en cualquier punto.

En el caso del transporte multimodal, una sola empresa tenía la exclusividad de la operación. A partir de 1989 se suprimió este privilegio. El servicio resultaba indispensable para la competitividad del país, pues a nivel mundial la combinación de varios transportes (camión, barco, ferrocarril) se había convertido en el medio ideal para movilizar la carga. Con los contenedores se consiguió eliminar los llamados "tiempos

mueritos", terriblemente caros en las posiciones de atraque de los puertos. Cuando inició mi administración, el Estado decidía los lugares en que podían realizarse maniobras de transporte multimodal internacional y controlaba las autorizaciones para las empresas que quisieran proporcionar el servicio. Sólo dos empresas contaban con la autorización exigida, y una de ellas controlaba prácticamente la totalidad de los contenedores del país. Muchos interesados no estaban satisfechos con los servicios que prestaba dicha compañía, pero ¿cómo evitarla? El nuevo reglamento de julio de 1989 estableció la libertad contractual que le permitió al usuario elegir al operador. A partir de entonces, surgieron más de 20 sociedades dedicadas a ofrecer estos trabajos. La reducción de costos se advirtió muy pronto, pues el uso de contenedores aumentó casi 50% en un solo año.

Abierto el comercio internacional, hubo que liberar también a quienes facilitaban sus trámites. En 1988 sólo había en el país 638 agentes aduanales, muchos de ellos hijos o nietos de aduaneros retirados o fallecidos. Y es que el Estado decidía discrecionalmente mediante previo examen de aptitudes a quien le otorgaba la patente aduanal. A los agentes aduanales se les asignaba una sola aduana y éstos promovían la conducta tipo cártel: los aduaneros se ponían de acuerdo para determinar precios por servicios complementarios y se repartían el mercado. Contaban además con un esquema obsoleto de tarifas que favorecían los subsidios cruzados. En 1989 reformamos la ley que normaba las actividades de los agentes aduanales: como el objetivo central de la regulación era garantizar el interés fiscal de la Federación, a estos agentes aduanales se les fijó una especie de fianza para poder operar. El que incurriera en responsabilidad fiscal pagaría en efectivo una multa directa. Se autorizó la movilidad entre aduanas y a los agentes se les dio libertad para establecer sus tablas de precios. Asimismo, se motivó la competencia entre agentes: todas las percepciones que obtuvieran pasaron a ser acumulables en el ingreso gravable; esto significó que ya no podrían cobrar por "servicios y gastos no comprobables". En adelante, toda deducción tendría que justificarse ante la autoridad.

La operación de las aduanas en los puntos fronterizos estaba también sobrerregulada. Para cargar o descargar mercancía era necesario obtener un permiso y éste sólo podían obtenerlo los sindicatos. En consecuencia, se formó un mercado de reventa de permisos, operación denominada "cobro en falso": los permisionarios "autorizaban" a otras personas para efectuar maniobras. En resumen, los dueños de los permisos cobraban por no hacer nada y el costo de la maniobra se elevaba. En 1988, sólo en dos aduanas del norte del país (Ciudad Juárez y Nuevo Laredo) se pagaron casi 8,000 millones de pesos por "cobros en falso".⁹ Para los usuarios esto representó un aumento en el costo de 50 y hasta 70%.¹⁰ Por otra parte, el gobierno mantenía vigentes impuestos muy peculiares. Uno de esos impuestos provenía desde la época en que los caminos eran de brecha y había que limpiarlos para poder circular: en Tijuana, la frontera más transitada del mundo, con un movimiento de 275 tráilers al día, el gobierno les cobraba 9,000 pesos por "abrir brecha". En números redondos, esta operación le costaba mil dólares diarios a cada dueño de un permiso. Se estima que en Mexicali, durante 1988, se realizaron en promedio 80,000 movimientos de importación y exportación, mismos que generaron pagos por "abrir brecha" de 1,600 millones de pesos.¹¹ En enero de 1990 liberamos el otorgamiento de autorizaciones en zonas federales, con lo que limitamos la discrecionalidad gubernamental y eliminamos esta nociva y costosa práctica. De manera especial, el nuevo reglamento estableció una disposición muy peculiar: prohibió cobrar por "maniobras que no se realicen."

También fue necesario desreglamentar las tarifas del ferrocarril y abrir la posibilidad de compartir inversiones entre el Estado y los particulares, lo que puso las condiciones para la posterior privatización del sistema ferroviario de transporte.

La requisa del puerto de Veracruz

La modernización de nuestros puertos era un requisito indispensable para lograr una vinculación eficiente con el comercio internacional. El problema era tan serio que nuestros puertos eran evitados y el puerto más importante para los productos mexicanos era Houston, Texas. Y es que, con notables excepciones, los puertos mexicanos habían crecido de acuerdo al modelo del viejo puerto de Veracruz. En ese lugar estratégico para el funcionamiento de la industria y el comercio del país se habían acumulado vicios y desviaciones por muchos años, al grado de que se tendía a pensar que esas anomalías formaban parte de la "normalidad". Aunque se habían hecho importantes inversiones para modernizar el puerto, el crecimiento del comercio, los abusos laborales y la enorme ineficiencia amenazaban con llevar al colapso las instalaciones

portuarias.

El 31 de mayo de 1991 requisamos el puerto de Veracruz: se utilizó la facultad que la ley otorgaba al Estado para asumir temporalmente el control y conducción de las vías generales de comunicación, con el fin de garantizar su operación. Anticipábamos un clima de confrontación. La medida, pospuesta durante décadas, significaba un enfrentamiento con enormes intereses. No obstante, gracias a la determinación de actuar con firmeza al tiempo que se buscaba el diálogo, la noche de la requisita y las semanas siguientes hubo un clima de calma. La productividad del puerto aumentó de inmediato.

El principal problema en el puerto de Veracruz era que los obreros contratados se hacía sustituir por trabajadores eventuales, los famosos "cuijes"; los cuijes no recibían directamente los pagos. Llegaban en la madrugada a un lugar conocido como "sala de nombramiento" donde se les entregaba una ficha que les otorgaba la posibilidad de trabajar ese día. Quienes controlaban las fichas solían discriminar a todos aquellos que no cooperaran con el sistema; de esta forma se ejercía un control absoluto sobre la oferta laboral. Los derechos elementales de los trabajadores eran violados a diario por organizaciones que se autodenominaban de "resistencia laboral", pero que en realidad cobraban por un trabajo que no habían devengado. Esos grupos estaban integrados por organizaciones nacidas en las luchas laborales pero que se habían corrompido a lo largo de los años.

Los cuatro sindicatos existentes en el puerto controlaban las áreas de trabajo, por las cuales no se podía transitar sin pagar los "servicios" de cada sindicato. Además, esos cuatro sindicatos dominaban el uso de la maquinaria instalada. En el muelle operaban monopolios de prestación de servicio y de renta de maquinaria disfrazados de organizaciones de defensa de los trabajadores y protegidos por las áreas de acción.¹² El trabajador eventual percibía menos del 5% del cobro que se hacía por el trabajo que realizaba. Uno de los sindicatos, la Unión de Estibadores, recibía al año 4 millones de pesos por la explotación de los "cuijes". Esta "utilidad" se repartía entre los 350 miembros del gremio. La productividad del puerto de Veracruz era una de las más bajas del país.

Uno de los objetivos centrales de la requisita fue hacer que se cumpliera la ley: el obrero debía recibir directamente su salario. Una vez logrado ese propósito procedimos a un profundo reordenamiento de funciones. Líderes de otras organizaciones sindicales en distintos puertos del país señalaban que los abusos en Veracruz desprestigiaban al movimiento laboral. Tenían razón, pues en ese puerto los que trabajaban no eran los sindicalizados.

Los vicios habían llegado a un extremo tal que la empresa con la que los sindicatos contrataban sus servicios, SERPOVER, era a su vez dominada por uno de esos sindicatos, el cual además controlaba el "área" de tránsito entre el buque y el almacén. Casi el 80% de los miembros del sindicato se dedicaba a trabajar como rentista en actividades fuera del puerto; muchos habían heredado de algún familiar su pertenencia al grupo. La responsabilidad de la Unión que controlaba el "área" del carguero cesaba cuando los bultos o contenedores cruzaban la línea imaginaria entre el barco y el muelle. Dado que la operación en el caso de fluidos, contenedores y granos estaba prácticamente mecanizada, no se realizaba maniobra alguna; no obstante la Unión cobraba por tonelada, con lo que encarecía los costos.

Los contratos laborales eran en realidad contratos mercantiles que incluían cláusulas como las denominadas "baños de oro", porque se cobraba inclusive por el uso de sanitarios. Estos ingresos, por supuesto, no llegaban al "cuije" en forma de salario, a pesar de que era él quien realizaba el trabajo.

Mejora el salario de los trabajadores y la eficiencia del puerto. Crece el resentimiento de los grupos locales afectados

Con la intervención no sólo aumentó el rendimiento del puerto sino que los salarios de los auténticos trabajadores se elevaron de inmediato entre 60 y 200%, mientras que las tarifas al usuario disminuyeron. Se introdujo un incremento adicional de pagos vinculado a la productividad del trabajador y se determinaron horarios laborales que evitaran la interrupción arbitraria de las operaciones. Además, surgieron nuevas empresas capaces de ofrecer servicios integrados, con lo que se eliminaron las "áreas". Por supuesto, las tarifas se aplicaron por servicios efectivamente prestados. Los trabajadores crearon organizaciones sindicales

que verdaderamente defendían sus intereses.

Por otra parte, en 1991 fueron eliminadas las limitaciones a la inversión privada en terminales portuarias. Además de reducir las inversiones, la restricción había promovido la subutilización de la inversión existentes, debido a que cuando una empresa tenía una concesión y dejaba de utilizarla, no podía arrendarla a otra ni renunciar a ella. También se introdujo la flexibilidad comercial en los puertos.

La anulación de estos vicios representó pérdida de poder y de enormes beneficios para los grupos locales.¹³ Una vez concretados estos cambios procedimos a establecer las condiciones para privatizar los puertos. No obstante, al final se determinó que su administración quedara en manos del Estado. Los particulares podían ya prestar servicios marítimos y portuarios, así como construir y operar obras de atraque y diversas instalaciones como muelles, almacenes y patios, entre otros.

En julio de 1993 se publicó la nueva Ley Federal de Puertos. Ésta fijó las bases para que la administración integral de un puerto pudiera estar a cargo de sociedades mercantiles con capital nacional o del exterior, conservando el régimen de control para mexicanos.

Control de cambios

Para evitar costos cada vez mayores a los exportadores, se desreguló el control de cambios introducido en México en 1982 con la nacionalización de la banca. Se trataba de un sistema de tipo de cambio dual que operó como un impuesto implícito a las exportaciones. En noviembre de 1991 se publicó el decreto que lo abrogó, pues no otorgaba ninguna protección a la economía "real" ante las inestabilidades cambiarias.

Desregulaciones a favor del consumidor

Mejor información sobre los productos

En materia de envases una buena idea resultó contraproducente: con el pretexto que le daba la exigencia de informar sobre las características de los productos, la autoridad había acumulado más de 90 acuerdos de reglamentación sobre envases.¹⁴ No obstante, era cierto que el consumidor necesitaba información precisa sobre artículos que pudieran parecer similares; además, esa referencia era también indispensable para que los proveedores pudieran comparar sus ofertas con las de sus competidores. Para responder a esas necesidades de fabricantes y consumidores se habían expedido normatividades casuísticas insuficientes, caras y, en muchos casos, redundantes. El efecto de la sobreprotección se reflejó en un costo excesivo para el productor y en menos opciones para el público. Había que anular el casuismo (fuente de poder para algunos sectores de la burocracia) y establecer criterios generales. Se publicó un nuevo Acuerdo sobre Normas de envasado. En las conservas, por ejemplo, el acuerdo dio paso a reducciones del 10% en el costo, beneficio que para el consumidor se tradujo en un menor precio y para el fabricante significó la posibilidad de optar por nuevas modalidades y por la oportunidad de reducir el costo de transporte y almacenaje. Esto tuvo efecto adicional de la mayor importancia en el cuidado del medio ambiente: la promoción de envases retornables y biodegradables.¹⁵

Hotelería

En México el turismo era un área muy competida. Sin embargo, durante décadas se había considerado conveniente establecer controles en las tarifas de los hoteles. La decisión parecía razonable, pues en las llamadas "temporadas altas" la concentración de visitantes permitía precios muy abusivos. Sin embargo, regular miles de instalaciones hoteleras parecía imposible en la práctica. El mercado mostraba más flexibilidad cuando en "temporada baja" los hoteles tenían exceso de capacidad, los precios reales estaban por debajo de los que mandaban los controles; en las épocas de mayor demanda se cobraba una tarifa por arriba de la fijada por la autoridad. En realidad, lo que el hotelero hacía en la "temporada alta" era disminuir la calidad del servicio o efectuar cobros adicionales encubiertos.

En 1992 el secretario de Turismo, Pedro Joaquín Coldwell, un modernizador de gran talento político, propuso una solución. Enfrentó tanto las resistencias de las burocracias que ejercían su poder mediante el control de las tarifas y regulaciones, así como las resistencias de los prestadores de servicios que se beneficiaban de concesiones discrecionales y, con gran habilidad y eficacia, impulsó la iniciativa de una nueva Ley Federal de Turismo. Venció obstáculos en el Congreso, promovidas por los beneficiarios de las regulaciones anteriores y logró la aprobación de esta ley que cancelaba las reglamentaciones directas sobre la industria y eliminaba los registros y las imposiciones de precios. Al mismo tiempo, la nueva legislación confirmó el papel promotor y organizador del Estado. Para consolidar estas acciones, Pedro Joaquín fortaleció de manera especial mecanismos de información al consumidor.

Por otra parte se buscó facilitar una mayor presencia de la sociedad civil: la clasificación de los hoteles mediante las estrellas famosas sería determinada por Comités de Normalización. Durante la época en que el gobierno definía esa catalogación, los dueños de aquellos hoteles que recibían una baja denominación buscaban “modificarla”, casi siempre por medios ilícitos. Esta fuente de corrupción se suprimió gracias a la colaboración organizada de la sociedad. La verificación de la calidad de las instalaciones se dejó en manos del turismo: si éste denunciaba alteraciones, el hotelero recibía una severa sanción prevista de la Ley de Protección al Consumidor.

Playas

En nuestro país la ley establecía la libertad de tránsito en las playas. En México, por lo tanto, las playas no podían ser privadas, pues la legislación mandaba que la franja de 20 metros que limitaba la superficie entre la tierra y los mares de la República mexicana sólo podía ser concesionada por el Estado. Sin modificar este sabio mandato, en 1991 y 1992 se hicieron cambios reglamentarios a la Ley General de Bienes Nacionales. Se trataba de estimular inversiones a plazos largos. La ley anterior consideraba la posibilidad de otorgar concesiones hasta por 25 años; este plazo era muy corto y no promovía desarrollos turísticos, marinas o proyectos acuícolas. Además, la restricción provocaba que, al acercarse el vencimiento de los permisos, los inversionistas se retiraran y dejaban sus proyectos sin mantenimiento. Por esta razón se amplió el período de usufructo sobre inmuebles del dominio público hasta por 50 años, con la oportunidad de prorrogarlo si la solicitud se tramitaba cinco años antes del vencimiento.

Promociones

Las ofertas comerciales también estaban sujetas a permisos. Originalmente las restricciones tuvieron como propósito evitar que se diera información engañosa o equivocada al comprador; se ponía especial atención en aquellas que podían inducir en los niños la manía de comprar. Pero aquí una vez más una buena razón dio lugar a una mala práctica: la autoridad determinaba qué promociones y ofertas eran "de nula o escasa" utilidad. Esta enorme discrecionalidad permitió una creciente corrupción y aumentó la incertidumbre de los promotores, quienes nunca conocían los términos para que una oferta fuera aprobada. La sobreregulación incluía otra incongruencia: el gobierno estaba facultado para imponer un precio máximo al producto y, paralelamente podía determinar el tipo de apoyos necesarios para que se vendiera por debajo de su costo. Fijar precios y promover descuentos por decisión gubernamental no generaba los mejores incentivos al fabricante ni ayudaba al consumidor. El nuevo ordenamiento se publicó en septiembre de 1990 e hizo automática la autorización de ofertas, excepto en el caso del tabaco y las bebidas alcohólicas, productos considerados dañinos por las autoridades sanitarias.¹⁶

Líneas aéreas

Con el objeto de lograr un mejor servicio para los consumidores, en 1991 se terminó el control de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes sobre las Líneas aéreas del país. Así se inició una etapa, al principio incipiente, de competencia. Se anularon las rutas fijas y se instaló un sistema para incentivar a los competidores. El número de aeronaves comerciales en México pasó de 595 en 1989 a 1,066 en 1992. Antes de la desregulación, las rutas regionales tenían tarifas más elevadas que los itinerarios principales; en ocasiones, el precio para distancias similares era dos veces mayor. La desregulación fue un proceso lento, porque en el mundo el desarrollo de la aviación privatizada aún no terminaba de definirse a principios de los noventa. Mediante rutas radiales era posible atender a más poblaciones con mayor frecuencia y a menor costo. Los

países que desregularon las líneas de aviación y sus requerimientos de inversión, obtuvieron enormes beneficios para la población general. Se procuró imponer exigencias de operación y eficiencia en los sistemas de aeropuertos. La Comisión Federal de Competencia fue el mecanismo para imponer reglas de manera sistemática a la operación de este mercado desregulado.¹⁷

La nueva Ley de protección al consumidor

Con el propósito de proteger al consumidor, en 1975 se publicó una ley muy innovadora para su tiempo; estaba enmarcada en la estrategia de la economía protegida y el control de precios. Era la época en que la inflación se había desatado como consecuencia del déficit fiscal y del gasto excesivo del gobierno. La población, sin embargo, apreció la labor de la nueva Procuraduría del Consumidor. Se ha señalado que la ley de 1975 partió de las siguientes consideraciones: la elevada inflación internacional impedía una estabilidad sana para el consumidor; era necesario reforzar la política de precios controlados que se comenzó a aplicar a principios de los años setenta con instrumentos de inspección y sanción; no se concedía capacidad de organización a la sociedad civil, pues se partía del principio de que los consumidores eran débiles e ignorantes; se aceptaba que en los mercados existían ciertos problemas que no podían ser desahogados sólo mediante contratos privados.¹⁸ A partir de esos criterios la ley de 1975 otorgaba también facultades a la Secretaría de Comercio para fijar la tasa de interés en el crédito comercial: nunca se ejerció, pero mostraba los excesos a los que podía llegar la intervención del Estado.

En los noventa, la apertura comercial hizo innecesario el control de precios. Había que actualizar el marco legal para alentar una economía de competencia, así como para evitar abusos y garantizar protección al consumidor. Sobre todo, era necesario impulsar la participación de la sociedad. En 1992 promovimos ante el Congreso una iniciativa de nueva Ley Federal de Protección al consumidor. Dejamos de responsabilizar a la inflación internacional de nuestros problemas internos, se canceló el control de precios y conservamos el principio de que había problemas que el mercado no podía resolver sólo mediante contratos privados. Contra la acción absorbente del Estado propusimos un nuevo enfoque: reforzar las llamadas "acciones de grupo". Avanzamos en el fortalecimiento de la sociedad civil.

La protección al consumidor demandaba la intervención estatal. Pero se trataba de impulsar el apoyo a la iniciativa social, no de sustituirla. Era necesario, en primer lugar, porque era muy costoso para el comprador promover un juicio. Además, los consumidores tenían un escaso conocimiento de sus derechos frente a los productores. La mayoría de los ciudadanos preferían resolver sus problemas con el proveedor sin tener que recurrir a tribunales y abogados, sobre todo si se trataba de dificultades por montos pequeños, a pesar de ser grande y justificada su irritación. La nueva Ley estableció la posibilidad de que la autoridad determinara una lista de árbitros, si bien esa autoridad dejaba de ser juez donde era parte al defender al consumidor. Se alentaba así el recurso del arbitraje. Otra justificación para promover la intervención moderada del Estado eran las deficiencias de los mercados en materia de información, sobre todo en los casos de información genérica, aquellos en los que el productor tenía poco estímulo para difundir entre los destinatarios la explicación sobre el contenido de sus artículos. Un motivo más para impulsar la ley tenía que ver con aquellos casos en que los pagos de los consumidores o usuarios tomaban tiempo para materializarse, como en la compra de inmuebles y los pagos por reservaciones y autofinanciamiento, entre otros. En tales casos los problemas para el consumidor eran susceptibles de agravarse, ya que éste no podía verificar que cumplirían con lo ofrecido hasta la entrega del producto o el servicio. Mediante disposiciones sencillas y de bajo costo, la nueva Ley previó alentar la entrada al mercado de proveedores con capacidad para cumplir sus obligaciones; en otros casos, adelantó acciones para garantizar la adecuada entrega de lo ofrecido.

Como no se confiaba en la experiencia del mercado para ofrecer información valiosa cuando se trataba de aspectos tan importantes como la recomendación de proveedores solventes o de agencias de investigación, se impulsó la reglamentación en ese campo. La nueva ley de protección al consumidor representó una iniciativa innovadora en el marco de la apertura comercial.

La reforma al comercio interior y al abasto

Maíz y tortilla

Durante siglos la tortilla ha sido el alimento principal para los mexicanos. Entre 1974 y 1982, período de alta inflación, se introdujeron cuatro decretos para una sobrerregulación en la industria de la masa y la tortilla; se buscaba controlar tanto la producción como el precio. Prácticamente se congelaron nuevas licencias para abrir tortillerías. Un ejemplo elocuente: en dos concentraciones urbanas cuyo dinamismo demográfico las había llevado a crecer en unos cuantos años a más de medio millón de habitantes, como Milpa Alta en la capital o Ciudad Netzahualcóyotl en el Estado de México, sólo se otorgaron 15 autorizaciones en 6 años. La regulación también impedía la venta de tortilla en lugares no autorizados; el reducido número de locales obligaba a las personas a hacer largas colas para obtener el producto, que por lo general era de muy baja calidad. En los decretos de control se prohibía trabajar domingos o días festivos o fuera de los horarios señalados, con objeto de evitar costos elevados de producción. En la práctica, la disposición limitó la competencia y no alcanzó su propósito: abatir costos. Esa misma medida buscaba favorecer al pequeño comerciante pero utilizó un instrumento erróneo al suponer que el Estado podía evaluar las decisiones de varios miles de pequeños locales.

Fue el mercado mismo el que resolvió esta prohibición con el surgimiento de un enorme sector informal de vendedores de este producto básico. Asombrosamente, en Centroamérica, Estados Unidos y Canadá se desarrolló una gran industria proveedora de tortillas de mejor calidad, fácil adquisición y alto valor nutritivo. El 6 de julio de 1990 se publicó el Decreto que abrogaba los que durante años habían regulado la industria de la masa y la tortilla. Desde entonces cualquier comercio pudo vender masa o tortilla sin necesidad de autorización y cualquier persona pudo instalar una tortillería. Con esta medida se incorporó a los procesos legales a quienes antes participaban en este mercado de manera informal. Muchos caciques locales se opusieron, pues ellos eran los propietarios de monopolios en los municipios de muchos estados de la República. La sobrerregulación les había facilitado ese privilegio. La eliminación de regulaciones, en cambio, benefició al consumidor y elevó la calidad de la tortilla. Todos esos caciques se sumaron a la lista de miembros afectados por los cambios.

Salud

Sin duda la acción del Estado ha sido esencial en la tarea de evitar epidemias y atender condiciones generales de salud. Sin embargo, la sobrerregulación que prevalecía en este campo imponía costos importantes a la industria, al comercio y a los consumidores; asimismo, alentó el desarrollo de un gran cuerpo de inspectores y otras autoridades administrativas. Era uno de los sectores en los que existían más quejas por abusos y corrupción. La regulación había desarrollado ese campo que obtenía grandes beneficios económicos y ejercía poder en un área muy sensible. Así negociaban con las licencias y los registros sanitarios, los permisos de responsables y de importación, los certificados para exportar y las tarifas de control que se exigía. Las empresas más grandes disponían de equipos especializados para resolver los procedimientos burocráticos, mientras las pequeñas y medianas naufragaban en los excesos de los reglamentos

La importación era un vía crucis pues para otorgar un permiso se exigía que, ante notario público, el consulado mexicano diera fe de la autenticidad del certificado sanitario expedido por la autoridad del país de origen. Por otra parte, todos los establecimientos domésticos debían ostentar una licencia sanitaria y también muchos vehículos. Cada una de estas autorizaciones se expedía por separado y los registros de productos sólo se podían obtener si el negocio tenía licencia. Éstas se daban por línea de producto, por lo que un mismo local podía requerir varias licencias y un mismo producto necesitar otros registros. Se ha documentado que una nueva empresa, antes de iniciar operaciones, debía cumplir con más de 100 trámites para operar de acuerdo con todas las regulaciones.¹⁹

En junio de 1991 promovimos reformas a la Ley General de Salud. Se simplificó al máximo, sin dejar de atender la responsabilidad del Estado en la vigilancia de plaguicidas, fertilizantes, fuentes de radiación y sustancias tóxicas o peligrosas para la salud. También se puso especial atención en las empresas dedicadas a la fabricación de medicamentos, a las que se les exigió una adecuada información en las etiquetas. Las modificaciones redujeron la discrecionalidad y alentaron la especialización de la industria y el comercio.

Azúcar

La producción y comercialización del azúcar era objeto de un sinnúmero de regulaciones; tuvieron efectos adversos para el desarrollo de la industria. Hasta principios de la década de los noventa, la regulación en esta área provocaba desbaste en algunas regiones, enormes costos fiscales y situaciones recurrentes de escasez.

Entre los productores de caña, en el campo y en los ingenios que la transformaban industrialmente, siempre habían coexistido conflictos; uno de los más delicados radicaba en la tendencia de la industria a rebajarle los precios al cañero, quien tenía pocas oportunidades de alternar cultivos o de vender a terceros y, por lo tanto, de negociar en buenos términos con los productores de azúcar. También el ingenio tenía pocas alternativas de abastecimiento de caña. Prácticamente todos los países azucareros tenían medidas para regular estos problemas. En México durante los años setenta se estatizaron los ingenios; de inmediato crecieron la sobreregulación y el tutelaje. Una sola empresa paraestatal compraba casi toda el azúcar del país.

El control directo por parte del Estado tampoco garantizó el abasto de este producto básico. Además, como la mayoría de las fábricas de azúcar se encontraban en el sur del país, el precio único nacional implicaba un subsidio para los consumidores del norte, la región de más altos ingresos y de mayor poder de compra. La regulación introdujo un subsidio a favor de la concentración del ingreso. El monopolio del Estado absorbía los costos de transporte y almacenamiento y terminaba subsidiando el azúcar con cientos de millones de dólares anuales, porque México tenía uno de los consumos más altos del mundo de este producto. Gracias a una medida acertada, se le otorgaba al cañero el derecho a la seguridad social, cuya cuota era cubierta por el ingenio; no obstante, la decisión también estimuló el minifundismo y la producción de caña en tierras ineficientes.

En agosto de 1990 y mayo de 1991 se publicaron dos decretos que buscaban modificar estas circunstancias. El decreto cañero, vigente a partir de 1990, introdujo certidumbre en las relaciones campo-fábrica y reconoció que un mercado libre para la contratación de caña no garantizaba por sí solo un funcionamiento eficiente. Este decreto buscó, asimismo, una fórmula de pago justa, a partir del contenido de sacarosa de la caña para diferenciar entre productores eficientes e ineficientes. También se eliminó la virtual prohibición al comercio de azúcar entre particulares. El Estado dejó de subsidiar el almacenamiento y el transporte; por igual, estimuló el desarrollo de sistemas privados y sociales de comercialización. En 1989 se importaron un millón y medio de toneladas de azúcar y hacia finales de 1990 el abasto quedó normalizado.

Con las reformas se vieron afectados los grandes beneficiarios del subsidio que en años anteriores otorgaba el gobierno para almacenamiento y transporte. Varios ingenios y comerciantes intentaron monopolizar el abasto de azúcar a ciertas regiones del país, pero se vieron imposibilitados porque ya se podía importar sin permiso previo. Un año después de que se puso en práctica esta nueva política, la producción interna del dulce aumentó 14%. Esta industria, sin embargo, enfrentó problemas en la transición. El decreto cañero solamente apuntó el sentido en el que debía continuar la reforma. Hay que recordar que a finales de 1989 no había azúcar en los anaqueles de los mercados y supermercados; durante el resto de mi administración esta circunstancia no volvió a repetirse.

Correduría pública

La nueva Ley de correduría pública se expidió el 29 de diciembre de 1992. Establecía el ámbito de la fe pública mercantil y civil. Separó la función notarial de la del corredor público. Se trataba de certificar las transacciones comerciales, una actividad muy antigua. Con la Ley se dotó de seguridad jurídica a las operaciones en las que intervenía el corredor público.

Gas licuado de petróleo

Más de siete obsoletas y confusas regulaciones se habían introducido a lo largo del tiempo con el objeto de proteger la comercialización del gas para fines domésticos. Sin embargo, en los hechos sucedió lo contrario, pues al pretender regularlo a través de un sistema de autorizaciones que creaba territorios exclusivos, los proveedores adquirieron un poder monopólico que la autoridad trató de controlar mediante

precios acotados y bajos. Esto dificultó la renovación del equipo, por lo que camiones viejos transportaban tanques de gas en mal estado para venderlos al público. Además, la excesiva regulación promovió las operaciones clandestinas. En noviembre de 1993 se expidió el nuevo reglamento. Con él se sustituyó el método de inspección y peritos por el de verificación; a su vez, la amenaza de una acción coercitiva por parte de la autoridad fue sustituida con sanciones hasta de 500,000 pesos. Y lo más importante: se fortaleció al consumidor mediante la libertad de elegir a quién comprarle.

Control sanitario de la publicidad

Durante muchos años la autoridad reguló los anuncios de productos que repercutían sobre la salud humana. Sin embargo, se había llegado al exceso de exigir autorización previa para la publicidad de alimentos, bebidas no alcohólicas, perfumes y cosméticos. Éstas se eliminaron en junio de 1993, al tiempo que se reforzaron las acciones contra la publicidad nociva; en el caso del tabaco, por ejemplo, se exigió que las advertencias tuvieran la misma duración que el anuncio.

Desregulación de la industria

La privatización de Telmex trajo consigo la desregulación de las telecomunicaciones. Al mismo tiempo, en varias actividades industriales se revisaron las regulaciones excesivas que impedían la entrada de nuevos productores. En muchos casos se impusieron nuevas y más eficaces normas. Cuando esto fue necesario se legisló para que en aquellos casos en los que la autoridad no resolviera en un plazo de 60 días, la solicitud se considerara automáticamente autorizada. La eliminación de estas disposiciones también afectó a varios grupos empresariales favorecidos por ellas, así como a las burocracias que las controlaban.

Petroquímica y refinación

La batalla por el petróleo en el TLC tuvo un desenlace favorable para México: se consiguió mantener este producto estratégico bajo propiedad y control del Estado mexicano. Sin embargo, la ley establecía que los derivados del petróleo, conocidos como petroquímicos básicos, debían mantenerse bajo control estatal. El problema era que, a lo largo de los años, muchos productos que tecnológicamente no eran básicos permanecían bajo restricción. Pemex tenía que producirlos, pero las inversiones destinadas a este rubro competían con las inversiones que debía aplicar en los aspectos reales de los básicos. En consecuencia, la reducida inversión provocó desabasto. Después de un estudio técnico muy cuidadoso, en 1989 y 1990 se modificó el marco legal: 20 productos fueron clasificados como básicos y su elaboración se reservaba exclusivamente al Estado; 14 secundarios -en su manufactura podían participar los particulares mediante un permiso- y 734 ya no necesitaron autorización. Los problemas de desabasto se resolvieron con la participación activa de la inversión privada en estos campos. Además, si en 45 días no resolvían sobre la autorización para producir los llamados secundarios, el permiso se consideraba como expedido. Era una manera de agilizar las respuestas de las burocracias.

Acuicultura

Con 10 mil kilómetros de costas y un mar territorial muy extenso, México tenía un gran potencial para la pesca y en particular para la producción acuícola. Sin embargo, desde los años cuarenta se determinó una política de control a las actividades pesqueras. Había buenos motivos: se trataba de un recurso renovable que exigía respetar los patrones de reproducción de las especies; además, se buscaba evitar la pesca clandestina. La pesca y el cultivo de varias especies (entre ellas el abulón, la almeja, el camarón, la langosta de mar, el ostión y la tortuga) estaban reservadas a cooperativistas. Los resultados no fueron benéficos ni para ellos ni para los consumidores. Baste un ejemplo: en 1989 México tenía un potencial de 400,000 hectáreas acuícolas para el cultivo de camarón, de las cuales las cooperativas sólo explotaban 8,000 (el 80% de las cooperativas que intervenía eran simuladas). En cambio, un país como Ecuador, que no era productor tradicional de camarón (empezó a cultivarlo en los setenta) ya pasaba de 100,000 hectáreas en producción. Las regulaciones en México eran excesivas: se requerían 16 trámites en siete diferentes secretaría para constituirse como cooperativa pesquera; esos trámites tardaban de tres a cinco años para completarse y al final las cooperativas quedaban controladas por tres secretarías (Reforma Agraria, Pesca y Trabajo). También era necesario obtener permisos para transportar los productos (las llamadas guías de pesca). La regulación favorecía a quienes

controlaban su expedición y uso, lo que causó corrupción y productos caros.²⁰ En 1989 el mismo kilo de camarón mexicano costaba más del doble en la Ciudad de México que en Houston, Texas. Ese año promovimos reformas a la legislación y en 1992 el Congreso aprobó la nueva Ley de Pesca para eliminar de inmediato las regulaciones excesivas y mantener el equilibrio en la renovación de las especies.

Sal

La regulación para la producción industrial de sal se había introducido con el propósito de proteger a los productores muy modestos. En los hechos provocó la desaparición de la mayoría de esos pequeños productores, precios muy altos para los consumidores y el control del abasto por unas cuantas empresas. Sólo había cuatro proveedoras en el mercado nacional. Un caso extremo era el del Estado de México, el más poblado del país, donde una sola empresa vendía toda la sal comestible. Las restricciones eran tan grandes que algunas firmas mexicanas abastecían de sal a mercados de otros países sin que se les permitiera vender en el mercado mexicano. En marzo de 1990 se publicó el decreto que abrió a la competencia el mercado doméstico de sal.

Cerillos

Durante 50 años el gobierno tuvo en exclusiva la facultad de conceder permisos a las empresas productoras de cerillos en todo el país. Con el paso de los años, sólo dos compañías controlaban el 80% de las ventas; se restringía la entrada a nuevos productos y existía un serio atraso tecnológico. Cada dos meses, las empresas debían entregar a las autoridades información sobre costos, existencias, empleos y salarios pagados. Aunque hasta la fecha se desconoce para qué se utilizaba esa información, lo cierto es que había todo un grupo de servidores públicos dedicado a recibirla, revisarla, anotarla y archivarla. En julio de 1990 se abrogó el antiguo ordenamiento y el gobierno dejó de ser el responsable de autorizar nuevas inversiones o ampliaciones de plantas.²¹

Henequén

Por muchos años la industria del henequén representó bonanza para pocos y problemas para muchos. Después del cambio tecnológico que provocó la disminución en el uso de la fibra, los miles de campesinos que vivían de su explotación tuvieron que ser protegidos por la federación y por el estado de Yucatán. La industria del henequén estaba controlada por una rígida regulación: los ejidatarios eran obligados a vender toda su producción a Cordemex, empresa paraestatal; se demandaba autorización para clasificar la fibra; esa materia prima no podía salir de Yucatán; el gobierno federal tenía que autorizar las ampliaciones de plantas o la construcción de nuevas instalaciones; el ejecutivo estatal fijaba precios; los transportistas requerían registro para trasladar el producto; por si fuera poco, aún los almacenes estaban bajo la vigilancia del Estado. En marzo de 1990 el Congreso de Yucatán abrogó la Ley sobre el Cultivo, la Explotación y la Industrialización del Henequén; en julio, el gobierno federal hizo lo mismo con el decreto que lo normaba, el cual databa de 1962. Cordemex se reestructuró y se liquidó. En los meses siguientes a la desregulación, el precio de la hoja del henequén al productor aumentó 25%. Solidaridad introdujo un programa especial para los ejidatarios. Sin embargo, éste fue sólo el inicio de un cambio profundo que exigía atención cuidadosa por un plazo largo.²²

Transferencia de tecnología

Durante los setenta se intensificó la protección de ciertos productores nacionales. Además, el Estado enfatizó las disposiciones regulatorias y su intervención en los procesos productivos. Sin duda, en materia de regulación de la propiedad industrial el Estado tenía responsabilidades que cumplir. Pero con las disposiciones de los setenta, el responsable oficial determinaba si una tecnología era benéfica o perjudicial para la Nación, y para el productor específico. Ese regulador dictaminaba en qué momento un empresario mexicano cometía un error al contratar tecnología y disponía acciones para "corregir" ese inconveniente; además podía prohibir la conservación de patentes y secretos industriales o comerciales. En síntesis, el Estado trataba a los productores como menores de edad y los controlaba mediante burocracias omnipresentes y omnipotentes. Aunque unos cuantos productores reconocían esta intervención, los costos que la gran mayoría

debió pagar fueron muy altos. En los hechos, los resultados de estas políticas se reflejaron en el fomento a la integración vertical de la producción y en el beneficio de las empresas trasnacionales sobre las domésticas.

En enero de 1990 se emitió el nuevo código que eliminó los controles excesivos. En junio de 1992 el Congreso abrogó la Ley de Transferencia de Tecnología. El nuevo reglamento redujo la discrecionalidad y estipuló criterios transparentes para garantizar la propiedad y el secreto industrial. Mediante el llamado sistema de franquicia, abrió la posibilidad de que empresarios pequeños y medianos se asociaran con grandes corporaciones para tener acceso a la tecnología moderna y ser competitivos. Bajo este sistema, en 1992 se habían creado miles de empleos en el sector formal y se habían alcanzado ventas superiores a los 750 millones de dólares. Además, las empresas cumplían con todos los requisitos de las leyes laborales y de seguridad social. El mercado mexicano se convirtió en uno de los más atractivos por la seriedad de su legislación en esta materia.²³

Textiles

En los años treinta del siglo XX, México sufría los efectos de la Gran Depresión. Muchas disposiciones gubernamentales de la época se elaboraron con la intención de proteger la actividad económica de las fluctuaciones internacionales; inevitablemente, esta tendencia se reflejó en un exagerado control sobre la producción doméstica. En junio de 1937 se expidió el Decreto para regular la industria textil. Cincuenta años después muchos textileros se preguntaban por qué aún tenían que solicitar permisos para importar maquinaria y materias primas para la instalación de una fábrica o para la ampliación de su capacidad instalada. Ya nadie recordaba el origen de esas normas, pero todos los productores vivían en la inseguridad ante las sanciones que la falta de cumplimiento podía acarrear. Sólo las burocracias que controlaban esa actividad se beneficiaban de las añejas disposiciones. Con estos antecedentes, en enero de 1991 el Congreso derogó el decreto de 1937.

Cinematografía

En 1950 se expidió la ley de cinematografía. Aquella legislación establecía controles estatales directos: permisos de importación y exportación, registro de películas, autorizaciones para exhibirlas y control de precios de los cines. El Estado creó un Consejo Nacional de Cinematografía que sólo sesionó una vez en 30 años. Un auge explosivo de piratería afectó los derechos de autor (a pesar del registro obligatorio, que nunca se cumplía). El control de precios provocó que se construyeran cada vez menos salas de exhibición. La decisión de autorizar a un cine a subir su precio era discrecional. Se exigía que la mitad de las salas se destinaran a pasar películas mexicanas (una disposición que nunca se hizo cumplir, pues muchos exhibidores se amparaban contra esa violación a la libertad de expresión); la disposición, además, no tomaba en cuenta que la industria cinematográfica nacional no producía suficientes películas de calidad que el público deseara ver.

En diciembre de 1992 el Congreso aprobó una nueva Ley de cinematografía. Gracias a ella se eliminaron las regulaciones excesivas; se canceló el control de precios (que si bien en los primeros meses subieron, después se estabilizaron), creció la diversidad de películas exhibidas y se reactivó la inversión en las salas, especialmente en las zonas populares. Contra lo que algunos auguraban, no decayó la producción de películas mexicanas; a lo largo del sexenio, se produjeron en el país más de 60 cintas.

Energía eléctrica

En la mayor parte del mundo el sector eléctrico, indispensable para el crecimiento de cualquier país, estaba muy regulado. En México, la prestación del servicio de energía eléctrica estaba reservada al Estado por la Constitución. Sin embargo, en muchos procesos industriales se generaba calor y en consecuencia la capacidad para producir energía. En 1991 y 1992 se expidieron disposiciones reglamentarias y legales para que los particulares pudieran generar energía para su autoabastecimiento. Se fijó un plazo de 60 días para que la autoridad resolviera las solicitudes; cumplido ese plazo, si no había resolución en contrario, el permiso se daba por otorgado. En diciembre de 1992 se autorizó la cogeneración de electricidad para la venta a la CFE o para exportación. Además, se abrió la autorización para que los particulares pudieran importar. Algunos críticos objetaron que no se reservara toda la producción al Estado; se respondió que, llevados los argumentos

a un extremo, hasta los automóviles generan electricidad. La resistencia a la cancelación de regulaciones del servicio de electricidad no prosperó. Con las reformas se estimuló la inversión privada en la generación de energía como complemento de la que canalizaba el sector público.

Agua

Este recurso es vital para la agricultura. Sin embargo, su normatividad en México requería atender aspectos ecológicos, de reforma agraria, mineros, industriales y comerciales. Durante décadas el Estado construyó, operó y financió los sistemas hidráulicos en el país. En diciembre de 1992 el Congreso aprobó la nueva Ley de Aguas Nacionales; con ella se dio un paso importante en el complicado proceso de construir y manejar en forma adecuada los sistemas de control de este recurso tan escaso.

La nueva reglamentación estatal atendió los aspectos sustantivos y desreguló los operativos. Se terminó con el rígido control oficial y la dispersión en las funciones de autorización y vigilancia; la Comisión Nacional del Agua fue la única responsable de regular esta actividad tan importante. Se buscó que las disposiciones indispensables fueran más eficaces. La nueva ley abrió, además, la posibilidad de transmitir los derechos sobre el agua y de poner en manos de los usuarios el control de los sistemas de riego y su mantenimiento. Afectó, sin embargo, a las burocracias que antes ejercían un ineficaz y férreo control oficial, así como a los pocos usuarios que se beneficiaban del uso del agua sin responsabilidades operativas, de mantenimiento o financieras.

Desregulación del campo

Cacao

El cacao es originario de México, donde existían condiciones muy favorables para su producción en gran escala. Sin embargo, durante años se mantuvo un sistema de regulación basado en decisiones discrecionales; ese sistema generó corrupción y el crecimiento de mercados informales. La producción se estancó y, cada vez más, el cacao que se consumía en México era de importación. Era un sistema muy viciado: el productor vendía a precios bajos, el industrial recibía un producto de mala calidad y el consumidor pagaba precios altos.²⁴ Hasta 1989 el Estado establecía cuotas de abasto a la industria de manera discrecional. Además de ser el único que podía adquirir del productor, el Estado le pagaba a éste precios bajos y lo obligaba a mantener inventarios altos. Como sólo el Estado podía vender el grano, lo hacía a un solo precio, y sin entregarlo con oportunidad. Controlaba, además, los permisos de importación y exportación. ¿Quiénes ganaban con ese sistema a todas luces inconveniente? "Sólo eran gananciosos quienes controlaban las cuotas a costa de productores y consumidores".²⁵ Es decir, quienes administraban el organismo descentralizado. En diciembre de 1990, el Congreso abrogó la Ley que establecía estas condiciones ventajosas para unos cuantos. Sin embargo, sólo con el tiempo será posible desarrollar los mercados internos que permitan a los productores tener acceso adecuado a los compradores y que eviten el control de los caciques intermediarios.

Café

Durante más de treinta años, la producción y comercialización del café se concentró en un sistema de regulaciones estatales; el control lo ejerció una entidad paraestatal: Inmecafé. A finales de los ochenta, la Organización Internacional del Café (OIC), responsable de asignar cuotas de exportación al mercado mundial, perdió su capacidad de normar el mercado. Al mismo tiempo los precios internacionales del café se derrumbaron. En México, estos acontecimientos se vieron agravados por un período de heladas en 1988 y 1989. El Estado ejercía un control casi total en esta actividad productiva, mediante cuotas de producción, abasto y exportación. Por si fuera poco, el Estado también financiaba a los pequeños productores, representaba internacionalmente a la comercialización, industrializaba y vendía café tostado, además de producir maquinaria. El resultado fue la ineficiencia, la corrupción y el quebranto financiero del Inmecafé.

Mientras tanto, continuaba el reclamo por los beneficios que unos cuantos obtenían por la asignación discrecional de las cuotas de exportación. Dicha asignación era poco transparente. Era indispensable modernizar la reglamentación interna del café y establecer programas de apoyo a los productores más pequeños (la mayoría conformados por comunidades indígenas de varias zonas del país). En 1993 el Congreso suprimió tanto los controles excesivos como al Inmecafé. Mediante el Programa de Solidaridad se introdujeron acciones de apoyo a los productores más pequeños y desfavorecidos. Si en el futuro volviera a

implantarse un mecanismo internacional de cooperación, un sistema de asignación de cuotas impediría las decisiones discrecionales de los funcionarios. Sin embargo, el resentimiento de quienes se vieron afectados con la eliminación de estos privilegios aumentó sustancialmente.

Hortalizas

Durante muchos años, la producción de hortalizas estuvo regulada por cuotas que determinaban el tamaño de la superficie sembrada y la cantidad que se exportaba. Las disposiciones fijaban incluso la región que debía producir y la aduana por la que debía salir el producto. El rubro incluía tomate, pepino, chile, berenjena, calabacita, mango, melón, sandía, cebolla, ajo y fresa, entre otros productos. En los años sesenta, México era el principal abastecedor de hortalizas para los Estados Unidos. Entonces se estableció el Programa Siembra-Exportación; este programa restringió la oferta mexicana con objeto de obtener un precio mayor, pero sin distinguir si una siembra era cultivada para la exportación o para el mercado doméstico. Aunque la exportación de hortalizas conservó presencia en el mercado norteamericano, el aumento de la eficiencia de los productores de ese país, aunado a la transformación agraria realizada en Chile y otros países europeos y asiáticos, mermaron el predominio mexicano en aquel mercado; además, no se logró penetración en productos de mayor valor agregado (como congelados y deshidratados). Aunque los permisos los otorgaba una asociación privada de productores, este mecanismo nunca probó su eficiencia. Los permisos de siembra se retiraban a discreción; se ha señalado que esto propiciaba favoritismos y dificultaba la integración de la agroindustria.²⁶ Algunos beneficiarios de un permiso ganaban por no hacer nada, excepto por vender su permiso. En julio de 1990 se publicó el decreto que canceló el permiso de siembra para hortalizas y frutas de exportación.

Semillas

El mercado de semillas tenía codificaciones que buscaban garantizar un mínimo de calidad al agricultor. Aunque en los años cincuenta México había sido cuna de la Revolución Verde, para 1990 sólo el 9% de la superficie sembrada de frijol y el 14% de la de maíz utilizaban semilla mejorada. Su uso se concentraba en las tierras más ricas, como en trigo y oleaginosas, lo que rebasaba el 50%.

La regulación que normaba este insumo básico tenía más de cuarenta años y actuaba a través de cinco organismos oficiales que determinaban las semillas originales (o germoplasma), las básicas, las registradas y las certificadas. En el caso de las originales, se exigía permiso para llevar a cabo investigaciones (sólo siete empresas tenían autorización, pero no había normas para proteger los derechos de las nuevas variedades). Las semillas desarrolladas tenían que ser entregadas a la autoridad. La variedad no respondía a los múltiples microclimas existentes en el país y faltaba asistencia técnica, la cual generalmente había ser proporcionada por los proveedores de semilla y otros insumos.

Uno de los centros de investigación y extensionismo más importantes, el CIMMYT (Centro de Investigación para el Mejoramiento del Maíz y el Trigo) no podía comercializar sus productos en México pero sí en el extranjero. Si bien se dieron muy buenos ejemplos de aumentos de productividad gracias a las nuevas semillas, en general la producción carecía de control de calidad y creaba incertidumbre en el campesino, quien tomaba muchos riesgos al introducirla. Además, la productora gubernamental concentraba más de la tercera parte de su personal en la Ciudad de México; el 75% de ese personal se dedicaba a labores administrativas, por lo que la mayoría de sus plantas productoras tenían costos de operación por encima del precio de venta. Para registrar costos de operación por encima del precio de venta. Para registrar nuevas semillas, los particulares que las desarrollaban tenían que pasar por la evaluación gubernamental, la cual duplicaba esfuerzos sin crear esquemas de riesgo compartido entre la empresa investigadora y los agricultores que la experimentaban. Había problemas incluso en la disponibilidad de etiquetas para expedir la certificación. El transporte entre regiones requería una autorización adicional. Para importar semillas se necesitaba la autorización discrecional de un Comité Calificador ubicado en la Ciudad de México.

Por si fuera poco, la verificación de normas fitosanitarias no era transparente.

En julio de 1991 el Congreso aprobó una ley para el mercado de semillas. Esta ley abandonó el enfoque paternalista y de control, eliminó el permiso para la investigación, abrió el acceso a la adquisición de

variedades desarrolladas por el sector público, liberó la decisión sobre semillas a favor del agricultor, alentó la participación de productores y consumidores de semillas en el Comité Calificador de Variedades (transformado en consultivo); además, reforzó el carácter de fomento de la autoridad así como su responsabilidad de expedir y verificar normas claras y aplicar sanciones severas. Esto permitió más corresponsabilidad, menos paternalismo y, en consecuencia, pérdida de poder para algunas burocracias.

Las Leyes de Sanidad Animal y Sanidad Vegetal

La comercialización de productos vegetales y animales, en particular la carne, exigía una rigurosa vigilancia sanitaria. Sin embargo, también aquí se generaron abusos normativos que escondían intereses burocráticos y ventajas para algunos grupos. Las regulaciones en esta materia concedían una discrecionalidad excesiva a la autoridad y, además, operaban con métodos inflexibles y sin participación social. Las restricciones a la importación y al comercio interior fueron concentrándose en medidas inequitativas y unilaterales que facilitaron la corrupción y no mejoraron los aspectos fitosanitarios. El consumidor recibió productos a precios más caros y el abasto interno cayó, mientras que las importaciones crecieron. En junio de 1993 el Congreso aprobó una nueva Ley Federal de Sanidad Animal y en diciembre la de Sanidad Vegetal. De acuerdo a esta legislación, para expedir nuevas normas era necesario convocar a un Comité Consultivo de Normalización, recibir opiniones y ampliar la participación social. Se mantuvieron facultades discrecionales sólo ante emergencias de salud. Además, se atendieron aspectos de protección al ambiente.

Al cancelar regulaciones discrecionales, se redujo el número de burócratas

Estos procesos de desregulación representaron el final de la capacidad discrecional para repartir facilidades establecidas en las regulaciones impuestas por el Estado. La medida vino acompañada de una elevada disminución de personal en el sector público. De hecho, la reducción del número de empresas paraestatales había mermado ya el número de trabajadores en el sector público. También la reestructuración de Pemex exigió reducir el número de trabajadores, como se verá más adelante. Con la cancelación de regulaciones excesivas se procedió a eliminar los puestos burocráticos de aquellos que las controlaban.

Entre 1988 y 1993 en la secretaría de Comunicaciones y Transportes el personal se redujo de 61,396 a 44,138 trabajadores. En la secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos prácticamente se redujo a la mitad: de 101,907 empleados pasó a 59,449. En la secretaría de Comercio y Fomento Industrial la disminución fue de 11,298 a 8,558 empleados, en la secretaría de Hacienda de 45,681 a 34,376 y en la secretaría de la Reforma Agraria de 19,701 a 12,110, a pesar de la creación de los Tribunales Agrarios en 1992.

En otros casos, se procedió a dar entrenamiento al personal para enfrentar sus nuevas funciones. Las resistencias también fueron poderosas. En 1993, el secretario de Salud me informó que, ante la cancelación de las funciones de inspección, más de 2,500 inspectores pasarían a ocupar una nueva función: la de verificadores. Entre ellos, menos de la mitad aceptaron las nuevas tareas; al verlo en un reporte que me entregó el propio secretario de Salud advertí el motivo de la renuencia de esos servidores: "Perdieron los intereses que habían creado".

Sin contabilizar las plazas de maestros, médicos, enfermeras y personas de las Fuerzas Armadas, el número total de plazas en la burocracia disminuyó a menos de 500,000 en 1994, número razonable para un país con más de 90 millones de habitantes.²⁷ La cifra incluye personal que desarrollaba trabajos especializados indispensables para cumplir las responsabilidades de un Estado moderno.

Las insuficiencias en el programa de desregulación

Más allá de los avances en este aspecto tan importante, conviene reconocer que era necesario ir más lejos en esta materia. Con la apertura comercial, las pequeñas y medianas empresas estaban en desventaja por las dificultades que aún generaban decisiones burocráticas que se imponían sobre sus actividades. También quedó pendiente dar pasos adicionales en la indispensable armonización entre desregulación y protección ambiental. Era un tema que necesitaba determinar acciones del Estado que impidieran que el medio ambiente no se viera afectado por la cancelación de regulaciones. Sin duda el efecto sobre la equidad necesitaba una

mayor atención. Las desregulaciones acentuaban las concentraciones productivas que eran inherentes al sistema capitalista. Por eso se requería un esfuerzo mayor para fortalecer la capacidad reguladora del Estado en las áreas donde se considerara necesaria. Fue el tema que abordamos simultáneamente, como se verá a continuación.

La regulación moderna de los excesos del mercado

El 24 de diciembre de 1992 se publicó en el *Diario Oficial* la nueva Ley Federal de Competencia Económica. Ésta confirmó la necesidad de ordenar las actividades privatizadas y los mercados liberados. Quizá pudo parecer una incongruencia que introdujéramos un nuevo marco legal en medio de la desregulación; sin embargo la experiencia nos había convencido de que, al liberar mercados y actividades productivas, el comportamiento de los agentes económicos no era el que describían los libros de texto al hablar de situaciones de "competencia perfecta". La realidad probaba, en cambio, que los mercados eran imperfectos y que reclamaban una manera actualizada de intervención por parte del Estado. La nueva legislación tenía precisamente ese propósito.

En 1931 y 1934 se habían expedido disposiciones antimonopolios, ordenadas después en un reglamento de 1936, que poco se aplicó en la práctica. En 1950 se aprobó la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, publicada en el marco de escasez de insumos importados y de inflación que provocó el final de la Segunda Guerra Mundial y la Guerra de Corea; esta ley tenía normas propias de una economía de guerra y, por lo tanto, otorgaba al Estado facultades discrecionales de intervención. La legislación abrió la puerta a los controles directos de la producción y al sistema de control de precios. Por lo demás, sus lineamientos en ocasiones chocaban con los propósitos de la política estatal; se había introducido, por ejemplo, el control de precios para tratar de proteger los consumos populares, pero la medida derivó en la creación de monopolios, al separar del mercado a algunos productores no dispuestos a sujetarse a dichos controles.²⁸ Ante las contradicciones, el número de regulaciones aumentaba.

La nueva Ley Federal de Competencia Económica abrogó el ordenamiento de 1950 y se constituyó en la ley reglamentaria del artículo 28 constitucional en materia de monopolios

La desregulación tuvo como propósito aumentar la competencia económica y reducir la discrecionalidad y las barreras al desarrollo. Pero desregulación y apertura comercial no bastaban para evitar prácticas de acaparamiento. Apremiaba un complemento indispensable: la acción deliberada del Estado para sancionar a los monopolios.

Con la apertura comercial y las privatizaciones, los antiguos métodos de intervención estatal (como los controles de precios y los permisos de importación) perdieron eficacia. La nueva Ley Federal de Competencia propuso una nueva visión estratégica sobre la indispensable tarea reguladora del Estado. Las tendencias monopolísticas, siempre presentes en los mercados, habían sido mediatizadas en el pasado por disposiciones reglamentarias dentro de una economía cerrada; con la apertura económica, sin duda, el mercado podía actuar mejor. Pero no era suficiente.

Revisamos con cuidado las excepciones a la ley, es decir, aquellos casos que representaban una puerta abierta a la creación de monopolios. Se analizó la experiencia de otros países: Francia y su Consejo de Concurrencia; Gran Bretaña y la Dirección de Comercio Justo; Suecia y su *Ombudsman* antimonopolio; Alemania y su Oficina Federal de Cárteles; Canadá y el Tribunal de Competencia, y Estados Unidos con su Comisión Federal de Comercio. Se encontró que en ocasiones estos países sufrían evasión y simulaciones debido a los "huecos legales" que sus previsiones dejaban. Así que las excepciones se inscribieron de manera explícita, al conservar como tales sólo las actividades del artículo 28 Constitucional y las de aquellas empresas reservadas al Estado, como Pemex y Comisión Federal de Electricidad. Se evitó de esta manera que a través de alguna forma legal, como el amparo, pudiera crearse un monopolio. Incluso, quedó planteado de manera explícita que las empresas que por mandato constitucional ejercían un monopolio, también debían sujetarse a ese decreto.

Era claro que esta Ley no se aplicaba al proceso de negociación colectiva sindical ni a los llamados cárteles de exportación que se formaban fuera del país, pues este acuerdo se daba en el extranjero, a menos

que tuviera efecto en el mercado mexicano.

La misión del nuevo precepto legal fue, precisamente, promover la eficiencia en la economía y la no protección de los competidores.²⁹ Su responsabilidad se concretó a combatir prácticas monopólicas y oligopólicas. La disposición incluyó a todos los sectores de la economía, tanto a los privados y públicos como a las entidades paraestatales. No contenía mandatos de tipo penal pero precisaba elevados castigos económicos. La nueva Ley Federal de Competencia no buscaba imponer a las empresas criterios previos de autorización para producir o distribuir bienes, por lo que no era estrictamente reguladora. El cambio estratégico radicó en que la Ley ordenaba que la autoridad sólo podría actuar una vez que se hubieran llevado a cabo las conductas industriales y comerciales indebidas. Como corolario del carácter autónomo y alejado del control de los grupos tradicionales que tenían las nuevas disposiciones antimonopolio, se creó la Comisión Federal de Competencia (CFC), responsable de hacer valer la reglamentación en vigor.

La creación de la Comisión Federal de Competencia (CFC)

La novedosa Ley de Competencia contenía dispositivos muy delicados; por ejemplo, otorgaba facultades de sanción sin precedente en la legislación mexicana, todas ellas a cargo de la nueva CFC. La responsabilidad de la Comisión Federal de Competencia fue prevenir, investigar y combatir los monopolios y sus prácticas y las concentraciones. Contó con autonomía técnica y administrativa y llevó a cabo dos funciones: la investigación de posibles violaciones y la decisión cuasi-jurisdiccional de los casos de su incumbencia. Se trataba en realidad de un tribunal administrativo que imponía correctivos, recibía denuncias de los particulares y actuaba ex officio. Además, las fusiones y concentraciones de grupos empresariales debían someterse previamente a su consideración.

En junio de 1993, el secretario de Comercio, Jaime Serra Puche, me propuso crear una estructura pequeña y sencilla pero con personal altamente capacitado para integrar la Comisión Federal de Competencia. Su entrada en operación tuvo lugar el 23 de junio de 1993. Instalada con una gran independencia en sus decisiones, sus cinco comisionados duraban en el puesto 10 años y se renovaban uno a uno cada dos años para asegurar estabilidad en su integración y en sus decisiones. Las funciones de estos comisionados eran esencialmente de investigación y sus acciones eran independientes de cualquier oficina gubernamental. En cuanto a su carácter autónomo y libre, la CFC seguía las líneas dispuestas en la Comisión de Derechos Humanos y fijaba un antecedente a la autonomía del Banco de México, que se establecería también en 1993.

A la Comisión de Competencia le bastaba probar la existencia de un acuerdo entre competidores para señalarlo como práctica monopólica. La disposición también reconocía que había casos a evaluar con detenimiento para determinar si la intención era crear un monopolio. La CFC adoptó una política preventiva con respecto a posibles fusiones; aquí, su tarea era analizar si convenía presionar a la competencia para rechazar las fusiones. La Comisión no tenía una actitud contraria al crecimiento de las empresas, ya que se tenía conciencia de que muchas veces en los mercados globalizados la escala mayor era necesaria para operar de manera eficiente. Ésta fue una de las tareas más importantes que a futuro tendría que desempeñar la nueva CFC.

Con estos pasos complementarios -la desregulación del Estado y la nueva regulación para garantizar la competencia- se demostró nuestra convicción de que la política de competencia efectiva aumentaba la viabilidad de la libertad económica; sólo cuando no había prácticas monopólicas podía el mercado ser más eficiente que los controles. El resultado final que se justificaba fue mayor crecimiento económico y más beneficios a los consumidores, como una manera de armonizar eficiencia y equidad.

Surgimiento de grandes grupos empresariales

En este contexto de apertura de mercados y regulación de sus excesos se consolidaron antiguos grupos empresariales y surgieron otros nuevos. Como se sabía, no existían correlaciones con valor universal entre los grandes grupos empresariales y la concentración del ingreso. Habían países con poderosos grupos económicos y una equitativa distribución del ingreso y otros con abundancia de pequeñas empresas y enormes inequidades en la distribución de la riqueza. En realidad, esa relación dependía mucho del entorno general y de las políticas adoptadas.

Durante mi administración, sin duda, la estabilidad económica, la desregulación y las privatizaciones alentaron el desarrollo de fuertes consorcios financieros y empresariales. Muchos de ellos en realidad llevaban décadas de trabajar en México, es decir, se habían formado mucho antes de mi período presidencial.

Conviene poner estos hechos en su perspectiva adecuada. Si en México no hubiéramos tenido grandes grupos empresariales, tampoco hubiéramos podido acometer los retos de la globalización y la competitividad. Esto habría propiciado que nuestro ingreso a los mercados mundiales fuera mucho menos eficiente, lo que a su vez habría significado menos exportaciones, menos empleos en las industrias, en los servicios con orientación exportadora y en las medianas y pequeñas empresas proveedoras de insumos.

En nuestro mercado interno debíamos enfrentar la creciente competencia de las grandes compañías de otras naciones; para hacerlo, era necesaria la existencia de grandes grupos mexicanos. Mi administración también reconoció que algunas áreas de la producción necesitaban cuantiosas inversiones en investigación y capacitación; esas inversiones sólo podían generarlas grandes compañías a nivel nacional, regional y mundial. Por eso promovimos la formación de vastos grupos empresariales; mediante su integración dimos impulso a cadenas productivas nacionales que estimularon la creación de más empleo.

Algunos señalaron que esas grandes empresas eran sinónimo de monopolio y que los grandes grupos representaban una creciente concentración del ingreso. Esto pudo ser cierto en el pasado, cuando México tenía una economía cerrada y sólo el tamaño reducido de las compañías podía asegurar que no se ejerciera un excesivo poder de mercado. Pero las circunstancias cambiaron. Con la apertura a la competencia internacional y con la nueva Ley Federal de Competencia se establecieron medios para impedir que los pujantes grupos empresariales adoptaran prácticas monopólicas. Del ejercicio cotidiano de esas leyes e instituciones dependería que en efecto esas compañías no actuaran como monopolios. Después de mi administración, no obstante, algunos hechos demostraron que se había desvirtuado el propósito de la Comisión Federal de Competencia, como se verá más adelante.

Mientras en otros países las organizaciones sindicales se debilitaban y desaparecían, en México se les reconocía como medios de expresión de la sociedad civil y se les consideraba benéficas para la economía y la salud de la nación. Así, al incursionar en la competencia de los mercados y en la libertad del comercio, mantuvimos la decisión de fortalecer la democracia industrial, mediante el apoyo a las negociaciones que en demanda de una mayor justicia social realizaran los sindicatos con los patrones. No obstante y a pesar de los esfuerzos efectuados, ésta fue una de las áreas que más dejó que desear. Pero los pequeños avances conseguidos confirmaron que en los tiempos de menor regulación y paternalismo estatal, de mayor libertad y responsabilidad empresarial, lo justo fue reconocer menos tutela gubernamental y más responsabilidad sindical.

En el largo camino de los trabajadores mexicanos por conformar sus instituciones sindicales también habían surgido líderes que sólo buscaban defender privilegios personales o de grupo. Estos beneficiarios de la protección estatal constituían la *nomenclatura* obrera. Los cambios dentro de los sindicatos petroleros y de maestros reflejaron la lucha intensa del sindicalismo honesto contra estos grupos tradicionales.

Una de las reformas que más afectó a cierta dirigencia obrera convertida ya en contratista de obras fue la reforma del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit). Esta institución se había creado en los años setenta. Sin embargo, para los noventa, a causa de los vicios que la acompañaron desde su origen, era más un negocio de constructores, contratistas y líderes sindicales que un mecanismo eficiente para edificar viviendas. Construía más caro que el fondo financiero de vivienda establecido en el Banco Central. El 18 de septiembre de 1991, en gabinete económico, Pedro Aspe presentó una reforma que afectaba los intereses que controlaban la institución. Consistía en cancelar las funciones del Infonavit como instituto constructor y asignador de contratos, para convertirlo en un reciclador de los ahorros de los trabajadores para financiar la vivienda. Cuando pregunté quiénes serían los adversarios de esta medida, con toda claridad el secretario del Trabajo respondió: “los líderes obreros dueños de empresas constructoras y los promotores patronales”. Enseguida pregunté cómo íbamos a enfrentar esa oposición; la respuesta de Aspe fue contundente: “Las bases van a decir ¡por fin!” Además, como constructores, esos dirigentes tenían cuentas pendientes con la justicia, pues ellos mismos no pagaban sus aportaciones al Infonavit: había manera de

someterlos.

Era sabido que en muchos casos esos “líderes” tenían sus propias compañías constructoras al tiempo que formaban parte del Consejo del Infonavit; además compraban tierra barata y la vendían cara para la edificación de viviendas: un negocio redondo para ellos que afectaba los intereses de los obreros. En septiembre de 1992, a pesar de la oposición de esos dirigentes, promoví reformas ante el Congreso de la Unión; una vez aprobadas, prácticamente se terminaron sus privilegios. A partir de entonces cada trabajador tuvo el control directo sobre el uso de su cuenta, así como la libertad de utilizar esos recursos en cualquier tipo de vivienda que existiera en el mercado; el trabajador ya no tendría que esperar a que el Infonavit le asignara una de las moradas que construía mediante privilegiadas empresas particulares.

La privatización no disminuyó la posición negociadora de los sindicatos; en algunos casos, como en el de los telefonistas, incluso la fortaleció. En otras organizaciones sucedió que el proceso de reestructuración de empresas públicas con exceso de personal disminuyó el número de trabajadores y, en consecuencia, el de los miembros del sindicato. Pero una vez concluido el procedimiento, su fuerza volvió a depender de la cohesión interna, del liderazgo y de la capacidad de lucha.

Prueba de la fuerza de negociación alcanzada por las organizaciones sindicales fue que en las empresas, públicas o privadas, el salario real de esos trabajadores creció durante mi administración. La democracia industrial fue un método que, antes que anunciarse o formalizarse, se puso en práctica en múltiples negociaciones salariales. De manera libre los sindicatos lograron alza en sus salarios: entre 1989 y 1994 los trabajadores manufactureros pudieron incrementar lo que devengaban en un 45%, los obreros de la industria de la construcción en 29% y los empleados de establecimientos comerciales en 47%, todo en términos reales. Esto demuestra que el mecanismo del Pacto no se utilizó para reprimir salarios sino para evitar aumentos excesivos de precios. El método de la democracia industrial le dio a los trabajadores organizados la ganancia de salarios reales más alta en las últimas dos décadas del siglo XX.

La democracia industrial permitió el fortalecimiento sindical y el aumento salarial, en el marco de una lucha entre los reformistas y las dirigencias que en el pasado habían acumulado privilegios. Fue necesario construir nuevas alianzas dentro del movimiento obrero, como en el caso de la Federación de Sindicatos de Empresas de Bienes y Servicios (Fesebes). Los dirigentes de esta federación participaron en las gestiones del TLC; con su apoyo se logró que los intereses laborales se hicieran presentes en la negociación.

La Fesebes había iniciado su integración en abril de 1990, dirigida por Francisco Hernández Juárez, Secretario General del Sindicato de Telefonistas; incluía, entre otras, a organizaciones de gran tradición de lucha, como al Sindicato Mexicano de Electricistas (SME). Hernández Juárez logró incorporar a la Fesebes a organizaciones de pilotos y de las ramas de comunicaciones y automotriz; también consiguió tender puentes con el sindicato de maestros y con el del Seguro Social, el más grande sindicato en los organismos públicos.

En septiembre de 1992, le solicité a Donaldo Colosio que le entregara a Francisco Hernández Juárez el registro oficial de la Fesebes. El vínculo de Colosio con el nuevo movimiento sindical se consolidó; el sonorenses se convirtió en promotor de la democracia industrial.

Sin embargo, quedó pendiente la reorganización de los transportistas, con quienes la naciente Fesebes intentó un acercamiento; las grandes organizaciones laborales se opusieron a que avanzara más. Quedó en el aire, asimismo, la posibilidad de introducir en el GATT el tema de las relaciones laborales. Se debió avanzar más en el intento de vincular la capacitación de la fuerza de trabajo con el programa de Solidaridad. Sobre todo, faltó promover un gran programa de entrenamiento, como un fondo paralelo al de la vivienda, mediante la socialización o generalización de sus costos. Por ese camino debió haber avanzado el seguro de desempleo en nuestro país.

Nuevas instituciones para la apertura económica

Los pequeños y medianos empresarios, así como el resto de los productores en el país, enfrentaban numerosos trámites y métodos anticuados de normas de producción. Jaime Serra fue un entusiasta promotor de las nuevas instituciones y empresas creadas durante mi gobierno y alentó los apoyos tecnológicos y

financieros que los productores necesitaban. Así se puso en marcha un verdadero proceso de creación de instituciones destinadas a impulsar la competencia. Entre ellas destacó el Centro Nacional de Metrología (CENAM). Los métodos y los medios para medir y pesar eran muy variados y era indispensable estandarizarlos. Ésta era precisamente la función del CENAM, que además se convirtió en el nexo con los sistemas de medición de aquellos países con los que México tenía un intenso intercambio económico (con el Sistema de Metrología de América del Norte y con la Oficina de Pesas y Medidas de Francia, por ejemplo). Por otra parte, para reducir burocracia se autorizó la creación de laboratorios secundarios en distintas regiones del país. La oficina matriz del CENAM se ubicó fuera de la capital de la República, en el municipio El Marqués, Querétaro.

La creación de nuevas instituciones para impulsar la competencia demostró que el Estado había modificado su método de participación en la economía; la intervención estatal no desapareció sino que se modernizó. Otra institución destacada fue el Instituto Mexicano de Propiedad Industrial, creado en 1993 con la función de administrar un nuevo sistema de propiedad industrial en el país. Ese mismo año se estableció la Sociedad Mexicana de Normalización y Certificación, cuyo propósito era elaborar normas mexicanas sobre materias primas y procesos productivos, así como verificar su cumplimiento. Para alentar la descentralización, las oficinas de esta institución se ubicaron en el Estado de México, junto con el equipo, personal y tecnología de los recién privatizados Laboratorios de Fomento Industrial.

Con el objeto de certificar los aparatos y equipos electrónicos para uso doméstico e industrial, se creó la Asociación Nacional de Normalización y Certificación del Sector Eléctrico, A.C. Para garantizar sistemas de calidad en las empresas, condición indispensable para el consumidor; se estableció otra asociación civil: el Instituto Mexicano de Normalización y Certificación, organismo privado no lucrativo. Para documentar auditorías y programas de verificación, en 1994 se creó la asociación privada Calmecac:

El pequeño y mediano empresario requería de un servicio integral sobre tecnología; con este fin se promovió un organismo mixto, la unidad de Transferencia de Tecnología, responsable de proporcionar capacitación particular y respuestas específicas a solicitudes de información especializada. También la Fundación Mexicana para la Innovación y Transferencia de Tecnología en la Pequeña y Mediana Empresa, A.C. Como parte de un programa integral de estímulos y con el propósito de reconocer a los empresarios que alcanzaban mejoras en la calidad total, se estableció el Premio Nacional de Calidad.

Con el objetivo de apoyar proyectos para la modernización tecnológica de la industria y alentar programas de innovación y transferencia de tecnología, se crearon dos Fideicomisos con donativos de empresas automotrices europeas y japonesas: el Fideicomiso para el Desarrollo de la Industria Mexicana y el Fideicomiso de Fomento Industrial, ambos administrados por instituciones privadas de educación superior.

Apoyo estratégico a las pequeñas y medianas empresas

Nos propusimos evitar concentrar esfuerzos en la formación de grandes grupos empresariales, porque nunca se consideró que el impuso exportador del país debía descansar sólo en ellos. Sabíamos que algunas naciones exportadoras habían logrado un excepcional desarrollo de sus medianas y pequeñas empresas, haciéndolas muy eficientes y apoyando su capacidad de ventas al extranjero. En Italia, por ejemplo, las empresas medianas y pequeñas realizaban el 30% de las exportaciones; en este mismo país cuatro de cada diez de esas compañías comerciales estaban asociadas a uno o más de los grandes consorcios.³⁰

Al apoyar a las empresas pequeñas y medianas se alcanzó un doble propósito: favorecer una mejor distribución de la riqueza y lograr una posición más ventajosa en los mercados internos e internacionales, elemento esencial para una política industrial moderna.

Como se señaló antes, al inicio de mi gobierno, el banco de desarrollo oficial (Nafinsa) canalizaba el 94% de sus créditos a menos de cinco empresas paraestatales; en realidad, esas empresas estaban subsidiadas por Nafinsa. Con la privatización de esas cinco empresas y de otras entidades públicas se liberaron recursos para el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas. Para 1991 la proporción se había invertido: ese año el banco de desarrollo del gobierno asignó el 94% de sus préstamos a cientos de miles de empresas pequeñas y medianas del sector privado.³¹

Entre 1988 y 1994, apoyaron a más de 450,000 empresas pequeñas y medianas casi la mitad del total existente en el país. Un resultado alentador, si se considera que el 95% no contaba con más de nueve trabajadores.³² Ese apoyo se otorgó de manera diversa: créditos, asesoría tecnológica, estímulos a sus asociaciones y capacitación administrativa. En particular, se promovió un programa de mejoramiento del medio ambiente, ya que en ocasiones los métodos de producción utilizados resultaban en extremo contaminantes (paradójicamente algunas de esas compañías producían equipos anticontaminantes para disminuir el consumo de agua y energía).

La creación de instituciones para la apertura económica más la política deliberada de alentar a pequeñas y medianas empresas, alentó un desarrollo más equilibrado a lo largo de la República. Se buscó evitar que el establecimiento de las nuevas empresas aumentara la enorme concentración económica y poblacional en algunas partes del país, pues el 61% de las existentes se localizaba en el Distrito Federal, Jalisco, Estado de México, Nuevo León, Guanajuato, Puebla y Veracruz. Se promovió una reforma institucional que impulsó a estas empresas sin un aparato burocrático excesivo: la banca de desarrollo del gobierno no abrió sucursales para atenderlas, sino que la atención se suministró directamente a través de más de 4,000 ventanillas de atención al público del sistema bancario.

Para dar una idea de la diversidad de estas pequeñas y medianas empresas basta mencionar algunos ejemplos singulares; los productores y vendedores de flores y hortalizas de Xochimilco; las empresas creadas por los trabajadores desplazados por Altos Hornos de México, en Coahuila; las mujeres indígenas productoras de Chalco; los ladrilleros de Ciudad Juárez, que antes utilizaban llantas y aserrín (con la consiguiente contaminación del ambiente) fueron apoyados con financiamiento para que pudieran emplear gas; los 52 talleres familiares de Xoxtla, en Puebla, que tenían gran capacidad para confeccionar chamarras y prendas de vestir, pero enfrentaban dificultades enormes para obtener el financiamiento formal. Al incluirlas en el programa, como estos ejemplos miles de estas empresas pudieron enfrentar mejor los obstáculos que estorbaban su desarrollo.

Problemas en el apoyo a las pequeñas y medianas empresas

No todas las empresas medianas y pequeñas tuvieron éxito; tampoco la recuperación de sus créditos fue total. Desde finales de 1993 Nacional Financiera, el banco de desarrollo del gobierno, había informado sobre los problemas que enfrentaba, sobre todo en materia de supervisión y seguimiento de las intermediarias a quienes otorgaban préstamos. Faltó una infraestructura financiera; operativa y administrativa adecuada. En particular, se careció de personal más capacitado para estas funciones que les resultaban novedosas luego de que los bancos de desarrollo dedicaron años a subsidiar a unas cuantas empresas estatales. Si bien algunas empresas fueron sancionadas, muchas de ellas sufrieron un quebranto financiero. Sin embargo, no debe aducirse como excusa la dimensión de los préstamos otorgados ni el hecho de que debió apoyarse a menos empresas dentro de una estrategia de desarrollo más equilibrada y equitativa.

Es cierto que la inexperiencia de los responsables de aplicar el programa se explicaba por la falta de atención que durante años padecieron estas empresas. Esto se complicó con dos circunstancias adicionales; por un lado, casi la mitad de quienes encabezaban las empresas medianas y pequeñas no habían cursado ni siquiera la educación primaria; por otro, las dos terceras partes de las cientos de miles de empresas en cuestión eran sociedades familiares.³³ Sin embargo, también debe tomarse en consideración que la quiebra que la mayoría de ellas padeció, ocurrió a partir de 1995, cuando el "error de diciembre" llevó las tasas de interés de 15% a más de 110% en unas cuantas semanas. Ninguna empresa pudo soportar esta explosión de las cargas financieras.

Por supuesto que hubo deficiencias, las cuales en algunos casos derivaron en inaceptables abusos. Sin embargo, lo de fondo es que se impulsó a este sector empresarial, indispensable para la creación de redes horizontales de relación y para el aprovechamiento del capital social construido en las comunidades durante varias generaciones, parte fundamental del liberalismo social.

Desde mi punto de vista fue un acierto dar un giro radical a la política de apoyo del sector público, al suprimir los subsidios a unas pocas entidades estatales y, en cambio, atender a medio millón de pequeñas y

medianas empresas. Era esencial promover su desarrollo, pues ocupaban más de la mitad de la mano de obra del país y aportaban más del 10% del PIB: fue imprescindible tenerlas en cuenta y apoyar su crecimiento.

La reforma laboral que faltó para las luchas sindicales libres y directas

La tarde del 17 de noviembre de 1993, mientras se votaba el TLC, me entrevisté con el dirigente de los trabajadores, Fidel Velázquez, y con Arsenio Farell, el secretario responsable del área laboral. La reunión estaba planeada para plantear al líder obrero la conveniencia de promover ante el Congreso una iniciativa de reforma al artículo 123 de la Constitución. Con ese objeto preparé un documento que incluía la propuesta de reforma y un texto introductorio. Ese jueves 17, en el Salón Morelos de la oficina principal de Los Pinos, nos sentamos los tres y la conversación inició en torno a las perspectivas de aprobación del TLC. Enseguida, le comenté al líder el proyecto de reforma constitucional. Fidel Velázquez me escuchó con gran atención. Se trataba de una reforma sencilla pero de enorme trascendencia. Por eso era necesario explicarla con un documento introductorio. Empecé su lectura en voz alta. Bajo la luz tenue del pequeño salón se hizo un gran silencio. Se podía palpar la tensión. Mientras afuera el TLC avanzaba, en el interior del salón Morelos los augurios para el proyecto que comenzaba a delinear no parecían favorables. Me concentré en la lectura.

La reforma planteaba modificar la fracción XX del artículo 123 constitucional. En su versión vigente, esta fracción precisaba: "Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patrones y uno del gobierno".

La propuesta de reforma contenía la siguiente redacción para la fracción XX:

"Las diferencias o conflictos entre el capital y el trabajo se podrán sujetar a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje. No es obligatoria ni la conciliación ni el arbitraje".

La nueva propuesta era producto de una larga reflexión de muchos militantes y estudiosos del movimiento obrero mexicano. También respondía a mi propio conocimiento de las luchas sindicales en los años setenta; a mi participación, una década más tarde en la conducción de muchas negociaciones salariales, así como de mi acercamiento a los esfuerzos de los trabajadores. Además había discutido larga e intensamente los términos de la propuesta con el historiador que conocía más profundamente las luchas de los obreros mexicanos.

¿Cuál era la consideración central en la que se sustentaba el proyecto de reforma? En la época de la globalización y liberación de mercados, ante la lucha política que inevitablemente se daba entre los factores de la producción, la conciliación y el arbitraje ya no debían ser obligatorios sino voluntarios. La reforma buscaba liberar las luchas populares, pues en la práctica eran reguladas y controladas mediante mecanismos creados a lo largo de la historia por la *nomenclatura* del Estado y las organizaciones burocratizadas de los trabajadores.

Por eso el proyecto también proponía la permanencia de las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Lo que se buscaba era modificar su integración. Con la reforma, las Juntas sólo estarían integradas por representantes del gobierno. De otra manera, las organizaciones sindicales burocratizadas y mediatizadas por el Estado, al ser parte de la Junta, seguirían "seleccionando" sólo aquellos casos que les parecieran convenientes. De acuerdo a la reforma propuesta, el Estado debería asumir en exclusiva la responsabilidad de los casos que, voluntariamente, se sometieran a las Juntas de Conciliación. Esta propuesta, por cierto, la había sostenido originalmente la delegación de Yucatán en los debates constituyentes de 1916-1917.

Para fundamentar mi propuesta, el texto introductorio que le presenté a don Fidel expresaba que las luchas obreras, en México como en otros países, eran inevitables y normales, consecuencia de las nuevas formas de organización económica y social. Los trabajadores, reconocía el documento, "corren un riesgo permanente, colectivo y social, dadas las características cíclicas del sistema económico de México, similar al de tantos países. Por eso, en su ética más intensa, han practicado la solidaridad".

La atención de don Fidel pareció hacerse más intensa. Continué:

Por más de un siglo, la forma de lucha que los obreros mexicanos han considerado más efectiva para sus fines son los sindicatos. Siguen siendo su órgano tradicional de lucha. En otros países los sindicatos sufren hoy no sólo mermas sino indiferencia y hasta hostilidad pública y oficial. No obstante, en México reconocemos públicamente, como es justo reconocer, la importancia principalísima de los sindicatos para los trabajadores. Y es que tienen una importancia vital no sólo para los mismos trabajadores sino para la Nación entera. Esto es especialmente cierto para la economía. En tiempos malos, cuando por medio de los sindicatos los trabajadores han resistido mejor, todos resistimos mejor. En tiempos mejores, cuando los sindicatos logran que los trabajadores obtengan mejoras, todos se benefician. Pero también ha sido trascendente el valor de los sindicatos en la vida social y política de la Nación, como asociaciones poderosas y activas de la sociedad civil. Mientras más íntegramente han defendido a sus miembros, más han promovido la democracia en México. Mientras más directamente y con más autonomía han luchado por sus compañeros, más han contribuido a la libertad civil y política en el país.

Mientras yo avanzaba en la lectura, don Fidel asentía. No objetaba nada. Al parecer, en principio estaba de acuerdo con estos planteamientos. Sin embargo, no dejaba de mirarme con una especial concentración. Agregué:

Ahí entonces está la democracia industrial en México: en las luchas, las acciones, los acuerdos y los arreglos que sindicatos fuertes y autónomos podrán establecer directa y libremente con los patrones. En nuestro país, a diferencia de lo que sucede en otros, no presumimos de planear una democracia industrial desde arriba, según estudios técnicos o políticas de gabinete ni pretendemos que será transmitida por mercados puros y perfectos; buscamos esa democracia en las realidades cotidianas y vivas de la producción misma, en los conflictos de hecho ineludibles y saludables entre sindicatos y patrones, precisamente a través de luchas sindicales directas y libres. Y ahí está su importancia para la Nación. En la medida que haya más democracia industrial, mediante más luchas abiertas y directas, habrá más justicia social y una mayor democracia en la nación.

Entonces remarqué:

En cualquier tiempo esto ha valido la pena. Pero en la actualidad, a finales del siglo XX, ante desafíos sin precedente, más que nunca conviene al interés nacional fortalecer libertad, justicia social y la democracia en México. Hoy en día la Nación necesita más que nunca que las luchas de los sindicatos sean directas, libres y justas. Sabemos que hay circunstancias que no podemos cambiar, pero también que existen otras en las que sí podemos influir. Éste es el caso de las luchas sociales; debemos hacer todo lo posible para facilitar la acción directa de los sindicatos y los tratos directos entre ellos y los patrones, lo cual extenderá la democracia industrial y reforzará la democracia nacional.

En ese momento, don Fidel estuvo a punto de interrumpirme, pero de inmediato pasé a la referencia histórica:

Desde 1917 nuestro sistema constitucional ha sido de protección nacional a los trabajadores y los sindicatos. De nuestra Constitución ha derivado nuestro derecho industrial y laboral, que de acuerdo a Vicente Lombardo Toledano "no es un derecho equitativo, es un derecho tutelar". En efecto, nuestra legislación ha establecido en las Juntas de Conciliación y Arbitraje un compromiso tutelar del Estado sobre el movimiento obrero. Desde luego, existieron razones diversas tanto del Estado como del movimiento obrero para que este compromiso se diera. Ahora hay excelentes razones, recientes y antiguas, para mantener la protección que nuestra Constitución proporciona de manera específica a los derechos individuales y colectivos del trabajo, concretamente los derechos de los trabajadores y los sindicatos. Pero una relación de tutela no puede ser permanente: las leyes establecidas bajo ciertas circunstancias en una época no son necesariamente buenas para otra. Muchas fracciones de nuestra Ley Federal del Trabajo se integraron a partir de consideraciones políticas y económicas correspondientes a una etapa de nuestro desarrollo económico, el período 1940-1980. Ese período se caracterizó por una intensa intervención del Estado y por muchos arreglos tripartitas entre el Estado mismo, los patrones y los sindicatos.

Hasta aquí no hubo objeción alguna. A partir de este momento introduje las razones de la propuesta. Al reiniciar la lectura pude intuir, por las reacciones que observaba, que el primer cuestionamiento no vendría precisamente de don Fidel. Continué:

Desde hace diez años no ha sido posible seguir aquel curso de desarrollo económico; hoy entramos, con muchas dificultades, muchos sacrificios y algunos éxitos notables, en otro modelo: más abierto, menos estatal, menos reglamentado. Un Estado obeso ya no puede, ser aceptable ni para la economía ni para la sociedad. Muchas relaciones económicas y sociales que antes de los años 40 pertenecían al ámbito de lo privado y que a partir de entonces registraron una mayor intervención estatal, vuelven de nuevo al ámbito privado. Hoy muchos empresarios compiten con menos regulaciones, apoyados en una nueva libertad empresarial.

Esta libertad no existe en la misma medida para los sindicatos, pues aún padecen una tutela excesiva por parte del Estado, en especial a través de las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Esta tutela podría justificarse si en sus luchas con los patrones los sindicatos tutelados no estuvieran en desventaja. Pero desde hace tiempo es innegable que esta tutela pone trabas a los sindicatos, complica sus luchas, estorba sus acciones, agrava y hasta provoca conflictos intersindicales y aun conflictos entre los miembros de un sindicato. Todo ello repercute en acuerdos poco justos.

La reglamentación obrera es adecuada en algunos aspectos, pero en otros demanda un proceso de actualización. Prolongar este arreglo entre el Estado y los sindicatos, como si aún existieran las condiciones en que se estableció, en realidad debilita al sindicalismo mexicano. Ante los desafíos que la Nación enfrenta en la actualidad y frente al futuro, esto no debe continuar. Al existir mayor libertad empresarial, y con ello más responsabilidad de los empresarios, lo justo es que surjan más sindicatos libres, lo que México requiere es una mayor responsabilidad sindical. De otra manera, del Estado tutelar pasaremos al Estado clientelar y regulador de la vida sindical.

Don Fidel empezó a moverse inquieto en su sillón. Pero más intranquilo se mostraba el secretario del Trabajo. Ambos llevaban varios lustros instalados en el esquema tutelar del trabajador; lo que ahora les planteaba iba en contra de lo que, por años, habían hecho y acordado. Percibían, con razón, que se aproximaba una propuesta de cambio radical en las reglas de las relaciones entre el Estado y los sindicatos. De pronto la temperatura en el salón pareció ascender. Sin palabras de por medio, los ánimos empezaron a caldearse. Antes de que me interrumpieran, decidí avanzar:

En consecuencia, es necesario concentrar nuestra atención en lo que se refiere al arbitraje, tanto en el artículo 123 como en la Ley Federal del Trabajo. Mediante su reforma podremos reducir la regulación sobre los obreros y liberar a los sindicatos, es decir, establecer una verdadera democracia industrial. No existen trabas en el arbitraje en sí. El problema está en el carácter obligatorio de ese arbitraje en las Juntas de Conciliación. Sobre este punto la Constitución no establece de manera clara ninguna obligatoriedad; sin embargo, ciertas interpretaciones de la Constitución y de algunas secciones de la Ley han permitido derivar algunas suposiciones, sin fundamento, pero largamente practicadas en nuestro medio que han transformado en mandato lo que en la letra no aparece como tal.

Obligar a los sindicatos a llevar todo conflicto a una Junta para ser arbitrados, en realidad limita sus libertades y les quita protección que merecen sus propios acuerdos y sus acciones. En México, donde se requiere más libertad, y por ello más responsabilidad el arbitraje obligatorio limita la libertad de los sindicatos. Por eso, esa obligación no puede, en justicia, continuar en vigor. En su lugar, sería sencillo establecer de manera explícita el arbitraje optativo, discrecional, facultativo. Esta reforma permitiría que los conflictos laborales y las consecuentes negociaciones y acuerdos se mantuvieran en el ámbito privado, es decir, entre los sindicatos y los patrones afectados. Así serían libres ambos, sindicatos y patrones. Si sindicatos y patrones quisieran, entre sí, recurrir al arbitraje, tanto privado como a través de la Junta, mantendrían este derecho como opción. Pero no estarían, como lo están ahora, obligados a otorgarle al Estado su poder de decisión. Esta facultad, esta nueva responsabilidad, fortalecerá a los sindicatos.

Ante las evidentes muestras de inquietud de quienes me escuchaban, decidí concluir con la consideración que me parecía fundamental:

Una de las lecciones más significativas de nuestra historia obrera es que una actitud de ingenua confianza en las capacidades de protección de cualquier gobierno resulta un serio error. Ni el gobierno más obrerista y más fuerte puede garantizar decisiones y políticas siempre a favor de los sindicatos. La lección de la historia obrera es que los trabajadores nunca han ganado nada auténtico ni sólido por decisión ajena, así se trate de una determinación estatal. Las conquistas efectivas las han ganado los trabajadores por su propio esfuerzo y disciplina. Los mayores triunfos han surgido cuando los sindicatos se han mostrado capaces de luchar por la justicia a pesar de presiones o supuestas ayudas. Lo mejor que el Estado puede hacer ahora por los sindicatos y por los trabajadores, y en consecuencia por la Nación, es liberarlos de obligaciones confusas, anticuadas, antiliberales y antisociales. Es necesario dejar que los trabajadores decidan por sí mismos para que pasen a la acción directa. La Nación necesita que los sindicatos sean libres y tomen decisiones bajo su propia responsabilidad. Por todas estas consideraciones, el ejecutivo a mi cargo propone los cambios a la fracción XX del Artículo 123 ya la Ley Federal del Trabajo.

La reacción provino de mi propio flanco. Quien primero dio la voz de alarma en contra de la propuesta fue el secretario del Trabajo: para mi profunda sorpresa, pues le había comentado con anterioridad la reforma, se opuso totalmente a ella. Era muy inconveniente, adujo, que los sindicatos y los patrones dejaran las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Hacer optativa la conciliación como se proponía era, según él, debilitar la responsabilidad tutelar del Estado. Al parecer los argumentos que acababa de plantear no habían sido, o no querían ser escuchados. Me encontré con una auténtica pared de oposición a la reforma. Don Fidel se sumó a la resistencia. No creo que se hubieran puesto de acuerdo previamente. Pero la oposición del secretario del Trabajo me dejó sin margen de maniobra. Don Fidel me pidió que, en virtud de que el PRI postularía pronto a su candidato a la presidencia, dejáramos la propuesta para después. Así ellos podrían analizarla con más tiempo. No tuve más remedio que acceder: tenía que cerrar mi flanco interno antes de intentar vencer la oposición que anticipaba entre los legisladores obreros del PRI. Sabía que con unidad interna y con el apoyo de Colosio como candidato del Partido podría promoverse la reforma. No contaba con los acontecimientos que se precipitaron a partir del primero de enero de 1994. Ahí naufragó esta reforma crucial para las luchas sociales y la justicia en el país. El día que ganamos la batalla del TLC perdimos esta otra. Por el bien de México, espero que se reemprenda algún día.

Poco se comprendió que la propuesta respondía a las luchas del auténtico sindicalismo; un sindicalismo que, en sus orígenes europeos, nació como un movimiento contra el Estado de su época, así como contra los sindicatos oficialistas y burocratizados convertidos en organizaciones obsoletas de dirigentes caciques. Fue frente a la estatización de los sindicatos que procuramos promover en esos años la democracia industrial (con sus antecedentes en los trabajos de los Webb de los años veinte). Era el complemento a la revisión que los empresarios pedían sobre la presencia excesiva del Estado. El propósito central era abrir la posibilidad de arreglo directo entre los sindicatos y los empleadores, pues finalmente los sindicatos son organizaciones de lucha. Ése era el sentido obrero del Liberalismo Social. Había desaparecido el segundo mundo y era cada vez más difícil suponer una paz permanente entre el capital y el trabajo. En México, los trabajadores han enfrentado prácticamente los mismos problemas en los últimos cien años (así ha operado el capitalismo en el país, a pesar de los intentos de economía mixta o dirigida o planeada). En esencia, se trataba de no confundir un derecho humano con un contrato laboral.

Desde el punto de vista de mi administración, al final del siglo XX el Estado mexicano no debía intervenir más en asuntos internos entre trabajadores y empresas, como en realidad lo hacía bajo la pretensión de establecer “el equilibrio entre los factores de la producción”. Tendría que bastar que las huelgas buscaran defender los derechos del trabajo para ser consideradas como lícitas. Por supuesto, no se trataba de afectar el orden civil y público (además de que se exceptuaban los servicios públicos fundamental de esta acción directa), sino de desregular y desreglamentar el ejercicio de los derechos laborales. Éste fue el sentido de la propuesta de esa reforma Constitucional que no pudo llevarse a cabo.

Las innovaciones en el capitalismo moderno

Estas reformas resultaban indispensables ante los cambios ocurridos en el sistema capitalista mundial. No sólo no éramos ajenos a ellos sino que en gran medida esos cambios ya tenían lugar dentro de México. No requerían de promociones o restricciones del Estado. Ocurrían al interior de las empresas en el marco de la competencia incrementada por la globalización y la apertura económica, que en México comenzó en los años ochenta. Para principios de los noventa era bien sabido (más por rigurosos análisis históricos que a partir de teorías rígidas) que el desarrollo capitalista exitoso no dependía tanto de la liberación de los mercados como de la coordinación que realizaban las empresas y el dominio que las organizaciones de negocios ejercían sobre la mayor parte de los acontecimientos económicos. Según se había verificado, las ventajas comparativas no estaban definidas por la dotación de recursos de un país sino por el proceso de innovación que introducían a las empresas.³⁴

Además, contra las tesis de economía mixta que estuvieron en boga en los cincuenta y sesenta, las economías capitalistas, por definición, dependían de empresas privadas para hacer inversiones en recursos productivos y para desarrollar recursos que generaran productos útiles a precios accesibles.³⁵ Los sistemas capitalistas, como el nuestro, para ser competitivos dependían de las estrategias y las estructuras de sus organizaciones empresariales. En esas circunstancias, no era la dotación de recursos lo que determinaba la supremacía económica. Eran las innovaciones las que permitían construir ventajas comparativas. La clave estaba, entonces, en los medios que permitían a las empresas introducirlas; y éstos estaban en la capacidad de las empresas para organizarse. Mientras más complejos se volvía los procesos tecnológicos y mientras menos dependían de los recursos existentes, mayor era la necesidad de las corporaciones de contar con capacidades organizativas para coordinar la generación de utilidades.

La historia demostraba que la fuerza que determinaba el desarrollo externo del capitalismo no era la perfección de los mecanismos del mercado sino la construcción de capacidades organizativas en las empresas. Esas capacidades les permitían desarrollar y utilizar con ventaja sus recursos productivos dentro de la competencia.³⁶ Así se volvieron esenciales las divisiones especializadas del trabajo y la disponibilidad de cuadros muy bien preparados (lo que hizo necesario el financiamiento y la reforma de los grandes centros educativos). Las escalas de inversión en tecnologías de gran envergadura hizo que las empresas fueran más dependientes del esfuerzo de los trabajadores en los centros laborales. Mediante sus organizaciones, los trabajadores pudieron pasar de la exigencia de mayores salarios a la demanda de estabilidad de los empleos y la mejora en las condiciones de trabajo. Sólo aquellas empresas que alcanzaron ventajas competitivas en sus mercados pudieron satisfacer estas expectativas. El papel del Estado se volvió indispensable en la creación de condiciones para un ambiente económico y social favorable al surgimiento de organizaciones empresariales innovadoras.³⁷

Ante estas consideraciones, la importancia de la apertura económica era evidente. En mercados cerrados y protegidos, la acción del Estado actuó en sentido contrario a la creación de condiciones favorables a la innovación. Las empresas que surgieron en mercados protegidos no tenían el estímulo suficiente de la competencia como para promover innovaciones. Sus estrategias eran de mera adaptación. La apertura se convirtió en un elemento importante para promover estas organizaciones empresariales innovadoras, indispensables en la competencia capitalista.

En la apertura para promover innovaciones avanzamos con celeridad. La insuficiencia estuvo en que no se creó un marco conceptual suficientemente difundido para orientar el debate y consolidar el cambio. La apertura se realizó en el marco del liberalismo social, aunque hizo falta consolidarlo. Ésta fue sin duda una tarea pendiente de la mayor trascendencia.

1. Véase A. Fernández, "Presentación", en G. Martínez y G. Fárber: *Desregulación Económica* (1989-1993), México: FCE, 1994.
2. G. Martínez y G. Fárber, op. cit. Con inteligencia e ingenio, estos autores ofrecen un relato detallado de todo el proceso de desregulación.
3. *Ibíd.*, p.17.
4. *Ibíd.*
5. *Ibíd.*, p; 15.

6. *Ibíd.* , p.15.
7. *Ibíd.* , p. 30.
8. *Ibíd.*
9. *Ibíd.* , p.30.
10. *Ibíd.* , p.44.
11. *Ibíd.* , p. 45.
12. *Ibíd.* , pp. 52-58.
13. Esos grupos no perdonaron la pérdida de sus privilegios. Alentados por el gobierno que me sucedió, años después los intereses desplazados mantenían un local en la plaza del puerto con el solo fin de divulgar injurias contra mi persona.
14. *Ibíd.*
15. *Ibíd.*
16. *Ibíd.*
17. Después de mi gobierno no pareció haberse mantenido esta reforma, pues para febrero del año 2000 se reportaba que era más caro volar de la Ciudad de México a Hermosillo que a Nueva York; y más caro a Chihuahua que a Santiago de Chile. *Crónica*, febrero 23 de 2000.
18. Citados en G.. Martínez y G.. Fárber, op cit., pp. 120-131.
19. *Ibid.* , pp. 154-159.
20. *Ibid.*, pp. 191-199.
21. *Ibíd.* , p 220. La SEDENA mantuvo control sobre el uso del fósforo por razones de seguridad.
22. *Ibid.* , pp. 222-225.
23. *Ibid.*, pp. 226-234.
24. *Ibíd.*, pp. 261-265.
25. *Ibíd.*
26. *Ibíd.* pp. 270-276.
27. El número de plazas por dependencia proviene de la *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*; los datos de 1988 a 1993 están reproducido en C.S.G., *Sexto Informe de Gobierno, Anexo*, p.327.
28. G. Martínez y G. Fárber, op. cit., pp. 295-306.
29. Gabriel Castañeda Gallardo, "Bases para el nuevo derecho de competencia en México", en R. Valdez y J. E. Romero Apis, *La Modernización del Derecho Mexicano*, México: Editorial Porrúa, 1994.
30. Pedro Aspe, *El Camino Mexicano de la Transformación Económica*. México: FCE, 1993.
31. *Ibíd.* , p. 87.
32. Véase el ensayo correspondiente en Arturo Warman, *La Política Social*, 1989-1994. México: FCE, 1994.
33. Véase la encuesta del INEGI citada en Arturo Wannan.1A *Política Social*, México: FCE,1994.
34. Para un análisis sobre la importancia de las innovaciones en el crecimiento véase Philippe Aghion y Peter Howitt, *Endogenous Growth Theory* , Cambridge: MIT Press, 1997.
35. A principios de los noventa se publicó un análisis semillero que probaba precisamente esta proposición. Véase W. Lazonick, *Business Organization and the Myth of the Market Economy*, Cambridge University Press, 1991, Capítulo I.
36. *Ibíd.*
37. Véase las peculiaridades del desarrollo industrial de Gran Bretaña a finales del XIX, de Estados Unidos a mediados del XX y de Japón a finales del XX, en la obra de W. Lazonick, op.cit.