

¿Cuáles son las
**reformas
estructurales**
que necesita México?

www.mexico.com.mx



Fundación
Heberto Castillo
Martínez A.C.

Fundación Heberto Castillo Martínez A. C.
Viena No. 34 Col. Del Carmen, Delegación Coyoacán

Presidenta:
Profa. María Teresa Juárez de Castillo

Título original:
¿CUÁLES SON LAS REFORMAS ESTRUCTURALES QUE NECESITA
MÉXICO?

Cuidado de la edición: Marina Villagómez
Diseño gráfico: Antonio Carmona Azuceno

*MMVII Teresa Juárez de Castillo/ Fundación Heberto Castillo Martínez A. C.
en coedición con el Partido de la Revolución Democrática
ISBN: 968-5326-12-6

Primera edición: octubre de 2007

Ninguna parte de este libro puede ser reproducida, almacenada o transmitida, de ninguna forma ni por ningún medio, sea eléctrico, electrónico, químico, mecánico, óptico, magnético, de grabación o fotocopia, sin la autorización previa y por escrito de los propietarios de los derechos de autor.

Impreso en México. Printed in Mexico

Índice

<i>Introducción</i>	7
Reformas estructurales en materia económica <i>Araceli Damián</i> ¹	23
La reforma estructural del mundo del trabajo: en busca de la competitividad y la protección social <i>Graciela Bensusan</i>	59
Reformas en materia de salud y seguridad social <i>Assa Cristina Laurel</i>	71
Una reforma social para la izquierda <i>Julio Boltvinik</i>	83

¹ Reconstrucción de la versión estenográfica de la exposición del Dr. José Luis Calva durante la mesa de discusión llevada a cabo el 1º. De febrero del 2007.

Introducción

Araceli Damián¹

En Diciembre de 2003 apareció una nota periodística que decía: "Mayor restricción monetaria del Banxico (Banco de México) sorprendió al mercado" (El Financiero, 13/Diciembre/2003). En ella se señalaba: "la actitud del Banxico conducirá a mayores tasas de interés...lo que provocará menor demanda interna y crecimiento". Al día siguiente Guillermo Ortiz, Gobernador del Banxico, afirmaba que el país no había crecido lo suficiente por la falta de aprobación en el Congreso de reformas estructurales. No es casual tal afirmación ya que Ortiz está conciente de que la política monetaria aplicada desde el organismo a su cargo, al mantener altas tasa de interés, inhibe la inversión productiva, el crecimiento económico y la generación de empleos. No obstante, como buen defensor de las políticas impuestas por los organismos financieros internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial), aplica a ultranza los dogmas del llamado Consenso de Washington. No sólo eso, también aboga por la necesidad de implementar más reformas estructurales,

¹ Profesora-investigadora del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, de El Colegio de México.

¿cuáles? Pues aquellas que los organismos internacionales señalan como necesarias para que supuestamente crezca la economía de nuestro país: hacendaria, energética y laboral.

Pero ¿Cuáles son las reformas estructurales que requiere México? Este tema fue abordado en el seminario organizado por la Fundación Heberto Castillo Martínez A.C. en el mes de febrero de 2007. Las reformas discutidas en esa ocasión fueron la macroeconómica, la laboral; la de salud y la de desarrollo social. Como puede notarse existen diferencias entre el listado de reformas sugeridas por los organismos internacionales y las desarrolladas en el seminario. Ello estriba en que, al organizar el seminario, consideramos necesario revisar el éxito o fracaso de la primera ola de reformas (que se centraron en lo macroeconómico y lo social) para, a partir de ahí, proponer las transformaciones de políticas, económicas y sociales que requiere México, con una visión de equidad desde la izquierda. Los ponentes fueron el Dr. José Luis Calva, prestigiado economista mexicano, Investigador Titular y Coordinador del Departamento de Análisis Macroeconómicos Prospectivos y de Coyuntura del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), quien nos habló de la necesidad de transformar las políticas que afectan el funcionamiento macroeconómico, ya que éstas han tenido sumido al país en un letargo por 25 años. Posteriormente, la Dra. Graciela Bensusan, profesora de la Universidad Autónoma Metropolitana y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, y especialista en políticas, instituciones y organizaciones laborales, nos habló de la reforma laboral que requiere el país para lograr un balance entre flexibilidad del mercado laboral y protección

social a los trabajadores. En tercer lugar tuvimos la participación de la Dra. Assa Cristina Laurel, quien es actualmente Secretaria de Salud del Gobierno Legítimo de Andrés Manuel López Obrador, quien nos habló de la reforma que se requiere instrumentar para salvar nuestro frágil sistema de salud. Finalmente intervino el Dr. Julio Boltvinik, profesor-investigador de El Colegio de México, uno de los especialistas más reconocidos en temas de pobreza y política social, quien presentó una agenda social para la izquierda, basada en su iniciativa de Nueva Ley General de Desarrollo Social, que tiene un enfoque de política social ligado, más no subordinado, a la política económica. La reforma que se requiere en materia energética (petróleo, gas y producción y suministro de electricidad) fue la gran ausente en este seminario.² No obstante, los trabajos que presentamos a continuación, constituyen un excelente análisis crítico de la política económica y social en nuestro país, desde la izquierda cuatro temas fundamentales de reformas que requieren cambios sustanciales para lograr un mejor desarrollo con equidad social. A continuación se presenta un breve resumen de los trabajos derivados del seminario.

Los trabajos que forman este volumen

La reforma macroeconómica

El primer capítulo de esta obra presenta un balance de la primera ola de reformas macroeconómicas llevadas a cabo en nuestro

² Para quien esté interesado en este tema se recomienda consultar el libro Política energética, de la colección Agenda para el Desarrollo, Vol. 8, José Luis Calva (coord.), Miguel Ángel Porrua, UNAM y Cámara de Diputados, 2007.

país. El trabajo, a cargo de la Dra. Araceli Damián,³ profesora-investigadora de El Colegio de México, discute la experiencia de México, laboratorio de las políticas de reforma estructural recomendadas por los organismos internacionales iniciadas en los ochenta. En el trabajo se advierte que la primera ola de reformas no logró mejorar las perspectivas económicas de los países que siguieron los designios del Consenso de Washington (como comúnmente se conoce a la serie de recomendaciones de política económica propuesta por los organismos internacionales) y que, en consecuencia no se revirtió el deterioro en el nivel de vida de la mayoría de la población y que, en algunos casos, la situación empeoró debido a la aplicación de dichas políticas.

En el capítulo se argumenta que el fracaso de los paquetes de reforma estructural impulsados por el FMI y el BM se debe a que sus planteamientos están basados en diversas falacias teóricas, derivadas del fundamentalismo de mercado que caracteriza los principios de política económica recomendada por estos organismos. Se muestra cómo dichos organismos negaron (y ocultaron) la importancia que ha tenido la intervención del Estado en la economía de los países pertenecientes al llamado primer mundo y de los exitosos de Asia oriental. En el trabajo se argumenta que las naciones que han manejado la globalización por sí mismas, como las asiáticas, se han asegurado de obtener, en general, grandes beneficios y de distribuirlos eficientemente;

³ Es importante señalar que debido a que José Luis Calva no elaboró una versión final de la ponencia presentada en el seminario, la Fundación Heberto Castillo invitó a la Dra. Damián, coordinadora de la mesa de las reformas estructurales que necesita México, a elaborar el capítulo correspondiente a las reformas estructurales en materia económica.

mientras que las naciones que han dejado que la globalización les sea manejada por el BM y el FMI no han obtenidos tan buenos resultados.

Posteriormente se señala que tanto organismos internacionales, como el gobierno mexicano, han reconocido que la economía de nuestro país no ha crecido al ritmo que potencialmente tiene. Pero mientras que éstos argumentan que tal situación se debe a la falta de aprobación de más reformas estructurales necesarias para que crezca la economía (que a su juicio son la hacendaria, la laboral y la energética), Damián sostiene que el fracaso económico en México estriba más bien en los efectos perniciosos que tienen las políticas recomendadas por los organismos en la economía nacional. La autora pone de relieve, una vez más, que ello se debe a las falacias teóricas que manejaron dichos organismos para imponer su idea de equilibrio macroeconómico.

Con base en las críticas al primer paquete de reformas, Damián asegura que la principal reforma estructural que requiere México es salirse del llamado Consenso de Washington. Para ello propone: 1) modificar la ley que rige al Banco de México, para que incluya en su mandato, no sólo el control de la inflación y del sistema de pagos, sino también la promoción del crecimiento económico y del empleo; 2) flexibilizar la Ley de Presupuestos y Responsabilidad Hacendaria en la que se establece como meta tener un déficit igual a cero; 3) modificar la estrategia de control de la inflación, que actualmente está fincada en el sostenimiento del tipo de cambio y la contención salarial; por otra que permita un deslizamiento suave del tipo de cambio (lo que permitiría hacer más competitiva la planta nacional), y la eleva-

ción del poder adquisitivo del salario por arriba de la inflación (con lo cual se fortalecería el mercado interno); 4) implementar una política de control de importaciones (mediante aranceles selectivos) y de flujo de capitales; y 5) elaborar una reforma fiscal progresiva.

Sin embargo, la autora es pesimista sobre la posibilidad real de llevar a cabo estas reformas dado el férreo apego a los postulados neoliberales de quienes tienen el control de la política económica y social en nuestro país. La autora señala que éstos agentes carecen de una conciencia crítica y tienen una actitud de obediencia a las imposiciones tanto de organismos internacionales como de empresas transnacionales. Argumenta que esta actitud, denominada conformismo social por Marcos Roitman, es resultado del entrenamiento recibido, sobre todo, en las universidades y facultades de economía (y de otras ciencias sociales), y pronostica que la política económica en nuestro país no cambiará a menos que la izquierda logre afianzar posiciones importantes en las estructuras de poder, oportunidad que se presentará hasta 2012.

La reforma laboral

El trabajo de Graciela Bensusan se titula "La reforma estructural del mundo del trabajo: en busca de la competitividad y la protección social" inicia con un recuento de las tres principales "olas" de reforma laboral que se han dado en América Latina en los últimos veinte años. Las dos primeras, se caracterizan por la desregulación y flexibilización del mundo laboral (bajo los principios del Consenso de Washington y como condición para la

firma de acuerdos comerciales con Estados Unidos y Europa). La última, en contraste, se caracteriza por un intento de corregir los "excesos de las reformas flexibilizadoras", promoviendo diseños institucionales y estrategias que mejoren la protección a los trabajadores. Aunque la autora no lo menciona explícitamente, los últimos cambios se relacionan con la llegada de gobiernos de centro izquierda a países como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

La autora señala que en México el discurso oficial trata de ubicar a la falta de flexibilidad del mercado laboral como una de las principales causas del estancamiento económico. Sin embargo, Bensusan sostiene que en términos comparativos, el mercado laboral mexicano es uno de los más flexibles de la región latinoamericana. Esto se debe, en parte, a que el modelo laboral mexicano impone altos costos para cumplir con las obligaciones establecidas por ley, pero nulos costos a su incumplimiento. Por tanto, aunque no se haya modificado la legislación en la materia, la privatización o reestructuración de empresas ha conllevado a la "informalización" laboral mediante el paulatino retiro de la seguridad social, ya sea eliminándola de empleos existentes o creando nuevos sin ningún tipo de protección.

Pero esta flexibilización lograda por la puerta "trasera" se enfrentó con dos problemas que limitan el aumento de la competitividad del aparato productivo. En primer lugar, se mantuvieron las viejas estructuras corporativas, en las que se permite la sobrevivencia del viejo estilo sindical, caracterizado por "la simulación, la opacidad, la corrupción, la falta de democracia, transparencia y rendición de cuentas". De esta forma el Estado

continuó con el control autoritario y discrecional de la vida sindical, no obstante el sacrificio en la competitividad.

Por otro lado, la estrategia de crecimiento económico basada en bajos salarios fue derrotada en poco tiempo por países como China, que no sólo mantienen salarios bajos, sino que además llevan a cabo políticas industriales, educativas y de ciencia y tecnología que favorecen la competitividad, acciones todas ellas a las que ha renunciado el gobierno mexicano desde hace muchos años.

Para Bensusan la reforma estructural laboral requiere "una transformación profunda de las estructuras corporativas que sostienen la gobernabilidad laboral, capaz de cambiar los incentivos que mueven a los actores y delinear sus estrategias". Para ello se requeriría una mejor calidad de la regulación obrero-patronal, una fiscalización más efectiva y un Estado de Bienestar (EB) universalista y desmercantilizador.

Este tipo de EB, desarrollado en los países escandinavos, tiene como principio la protección plena de los individuos para satisfacer sus necesidades básicas, independientemente de que cuenten o no con un empleo. Para ello, la autora propone mecanismos que permitan una mayor productividad y flexibilidad del mercado laboral, buscando que los trabajadores no resulten afectados en sus condiciones de vida y trabajo (privatizando los beneficios y socializando las pérdidas de la flexibilización).

Más que una simple reforma laboral, Bensusan propone una reforma estructural de Estado que se contrapone al modelo liberal residual impulsado por los gobiernos priístas y panistas en

los últimos años. Este modelo está dominado por la asistencia social, los beneficios otorgados por el Estado son magros y están condicionados a que las personas demuestren que son pobres (al estilo Oportunidades).

A pesar de que una reforma de este tipo es impensable para un gobierno de derecha y panista, es tiempo que quienes gobiernan el país reflexionen sobre la poca efectividad que ha tenido la estrategia de abaratamiento de la mano de obra vía precarización. Las propuestas de Graciela Bensusan tienen cabida aun con gobiernos de derecha. Por ejemplo, el establecimiento de un seguro de desempleo, una mejor inspección laboral (que evite "accidentes" como los de la mina de Pasta de Conchos), relaciones ente Estado, sindicatos y las empresas basado en la autonomía, la democracia y la rendición de cuentas. Sin embargo, tienen que aceptar el riesgo (algo poco probable) de abandonar su perversa relación con líderes sindicales corruptos heredados de las viejas estructuras priístas.

La reforma al sistema de atención a la salud

De acuerdo con la Dra. Assa Cristina Laurel el sistema público de salud está a punto de colapsarse debido a la falta de recursos. Antes de la primera ola de reformas estructurales (iniciada a principios de la década de los ochenta, como respuesta a la crisis de la deuda), se creía que todos teníamos derecho a la protección en salud y, por tanto, que no era justo, ni aceptable, ni tolerable que hubiese quien muriera por falta de acceso a los servicios o por falta de dinero. Sin embargo, en la actualidad, bajo los principios de la economía neoclásica (que domina el

quehacer público), el derecho a la atención a la salud pasó de ser un bien público a un bien privado. Por tanto, el derecho a la atención a la salud lo goza quien tiene el poder económico suficiente para pagarlo.

Al elaborar su crítica al actual sistema de atención a la salud Laurel no desconoce los problemas que tiene de origen el sistema. Señala que si bien el derecho a la protección de la salud está plasmado en el Artículo 4º de la Constitución mexicana, no se establece sujeto alguno que esté obligado a cumplir tal derecho. Por otra parte, la propia legislación sostiene que este derecho está sujeto a "algunas modalidades de acceso"; éstas pueden ser: seguridad social, pago directo o pago de un seguro (como en el Seguro Popular).

La atención a la salud, por otro lado, evolucionó de manera segmentada, bajo tres subsistemas: 1) el de los servicios de seguridad social ligados al empleo (IMSS; ISSSTE, Defensa, etc.); 2) el que proporcionan la Secretaría de Salud y los sistemas estatales de salud (SS y SES); y 3) los servicios privados. Esta segmentación provoca que el acceso a los servicios de salud sea desigual, ya que depende de la inserción laboral, de la capacidad de pago individual y del lugar de residencia.

Para la autora la reforma estructural más dramática en materia de salud realizada durante el sexenio pasado fue la instauración del Seguro Popular, el cual simple y llanamente establece que para tener el derecho constitucional a la salud se tiene que pagar una cuota familiar. Laurel explica cómo el sistema de financiamiento reproduce la desigualdad regional, ya que tanto

la federación como los estados tienen que dar una cuota por cada familia asegurada, y por tanto, los estados pobres, en los que la mayoría de la población no tiene acceso a los servicios de seguridad social, tienen que dar el mismo monto de aportación por familia que los estados ricos, en donde la mayoría de la población si está asegurada. Otra de las deficiencias del Seguro Popular es que si bien los sistemas de salud reciben recursos "frescos", los insumos y medicamentos adquiridos con tales fondos tienen que ser destinados a los afiliados al Seguro Popular, segmentando así la atención pública al interior de las unidades de salud.

La propuesta alternativa en salud, expuesta por Assa Cristina Laurel consiste en crear un Servicio Único de Salud, el cual ofrezca servicios médicos y medicamentos gratuitos a la población abierta (la que carece de seguridad social), como se hace actualmente en el Distrito Federal. La ampliación en la cobertura de salud debe acompañarse de una planeación estratégica con criterios de equidad; de una revisión integral de las cuotas obrero-patronales, de la eliminación de la corrupción y del gasto superfluo, etc. Esta última propuesta podrán ustedes consultarla más ampliamente en el capítulo elaborado por la Dra. Laurell.

La reforma en política social

¿Cómo superar la subordinación de los programas sociales a los designios de las prioridades económicas neoliberales (control de la inflación, déficit cero, tasas de interés atractivas para el capital financiero, etc.) que rigen las políticas públicas impuestas por tecnócratas priístas y panistas?

Un camino posible es la aprobación de leyes que promuevan la vigencia efectiva y plena de los derechos sociales. En este sentido, es importante revisar el Proyecto de Decreto que crea la Nueva Ley General de Desarrollo Social (Nueva Ley), presentado ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en 2006, por el entonces Diputado Federal Julio Boltvinik. Como lo explica Boltvinik en su trabajo, esta iniciativa intenta superar algunos de los vacíos y contradicciones en las que incurre la Ley General de Desarrollo Social Vigente (Ley Vigente), la cual fue aprobada por unanimidad en la Cámara de Diputados en Diciembre de 2003.

Boltvinik señala diversas "luces" de la Ley Vigente, que fueron opacadas por lagunas de la misma ley, o por la forma en que se reglamentó ésta. La primera, fue el establecimiento de "candados" al gasto social. Sin embargo, ni la Ley ni el Reglamento definen "gasto social"; alegato utilizado por el gobierno federal en 2005 y 2006 con el fin de desconocer los candados, ni la nueva Ley incluyen una definición operacional de gasto social que permitirá controlar si se respetan los candados.

La segunda "luz" de la Ley Vigente consiste en el establecimiento de la obligación de las dependencias ejecutoras de programas sociales de seguir los "lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Consejo) para la definición, identificación y medición de la pobreza". Al no haber distinguido entre la medición genérica (para conocer la evolución de la pobreza) y las particulares (identificar a la población objetivo del programa, cuando éste es focalizado) la Ley Vigente provoca confusión. La Nueva Ley en

cambio distingue las dos formas de medición, determina que la metodología será la misma en todos los casos y que la establecerá el Consejo, el cual llevará a cabo las mediciones genéricas, mientras que las dependencias ejecutoras harán las particulares.

La tercera "luz" fue la creación de la Comisión de Desarrollo Social, cuyas funciones son "recomendar medidas orientadas a hacer compatibles las decisiones vinculadas con las políticas de desarrollo social y económicas, y proponer las partidas y montos del gasto social que se deben integrar en el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación". Estas dos funciones fueron consideradas por Boltvinik como la simiente de la más radical reforma estructural que requiere el país: "el fin del sometimiento de lo social a lo económico".

Sin embargo, la Comisión Intersecretarial sólo se reunió para su instalación y obviamente no ha cumplido con las funciones que le establece la Ley. El problema fundamental es que la Comisión está presidida por la Secretaría de Desarrollo Social, la cual no tiene "poderes especiales" como la de Hacienda, para exigir a las otras secretarías de estado que sus programas sigan los lineamientos de desarrollo social.

La creación del Gabinete de Desarrollo Social responde a lo que Boltvinik entiende por desarrollo social: [proceso], por naturaleza, intersectorial y multisectorial. A diferencia de agricultura, educación, salud, que son sectores, campos 'verticales' de acción, el desarrollo social es un campo 'horizontal', que cruza casi todos los sectores, como son también la ciencia y la tecnología, y la información estadística."

Por ello la Nueva Ley establece que el desarrollo social es un "proceso intencional y planeado de cambio que hace efectivos los derechos sociales, eleva el bienestar de la población, permite la superación de la pobreza y del riesgo de pobreza de manera sostenida y sostenible, y disminuye la desigualdad social, apoyándose tanto en la política económica como en la social".

La cuarta luz identificada por Boltvinik en la Ley Vigente es la creación del Consejo, cuyo principal objetivo es evaluar los programas relacionados con la política social. Su creación responde a la necesidad de romper el círculo vicioso de "auto-evaluación elogio" que hasta ahora tienen la mayoría de las evaluaciones realizadas por encargo de la Secretaría de Desarrollo Social.

Sin embargo, a pesar de los candados contenidos en la Ley, no se pudo evitar que la elección de los consejeros actuales fueran impuestos por la Sedeso, con el apoyo de los gobiernos estatales del PRI y del PAN. Para evitar lo anterior, la nueva ley establece que los consejeros se elijan por unanimidad, asegurando así la inclusión de las minorías políticas en la conformación del mismo.

Otro elemento importante de la Nueva Ley es que tiene un enfoque preventivo-compensatorio, es decir que considera la prevención de la pobreza (herramienta para prevenir que otros hogares caigan en ella) como elemento central de la superación de la misma. El trabajo de Boltvinik presenta las políticas y los programas concretos que la ley establece para, que tanto la prevención, como la superación de la pobreza aseguren el bienestar de la población en general.

En nombre de los participantes en la mesa y en la elaboración de este libro, agradezco a la Fundación Heberto Castillo Martínez A.C. la oportunidad de debatir y dar a conocer temas fundamentales sobre la problemática socioeconómica que aqueja a nuestra nación. Sólo me resta invitar a los lectores a mirar de cerca esta valiosa colección de trabajos que esperamos sirva de insumo para proponer iniciativas de transformación social, así como para ampliar el entendimiento de situaciones que, a final de cuentas, afectan nuestra vida diaria.