

## CAPÍTULO TERCERO

### ERRORES LEGISLATIVOS Y DESVIACIONES DEL PODER

Los instrumentos legislativos son órganos activos que efectúan reformas sociales, en parte como respuesta a necesidades sociales sentidas y en parte estimuladas.

Jeremy BENTHAM

El fenómeno jurídico es extremadamente complejo por su estructura antinómica: en efecto, en él se encuentran autonomía y heteronomía, elementos ideales y elementos reales, estabilidad e inestabilidad, orden y creación, constrección y convicción, necesidades sociales e ideales sociales, experiencia e interpretación y, en fin, ideas lógicas y valores morales.

GURVITCH

Burócrata es un hombre bueno y leal que preocupado por el derecho no alcanza a ver nunca la justicia.

Rudolf STAMMLER

En México se ha pasado de tener un Estado de derecho simulado, en el que prevalecían las reglas no escritas, a un sistema cuyo marco jurídico es insuficiente para regular las relaciones tanto entre los órganos del poder como entre el Estado y la sociedad. El marco jurídico arrastra serias obsolescencias. Tal parece que el Poder Legislativo mexicano —aun en el sistema político anterior, caracterizado por el presidencialismo exacerbado— ha sido lento para reconocer lo que Georg Jellinek denominó “la fuerza normativa de lo fáctico”. Esto es, para incorporar al derecho lo ya

acreditado en la realidad. Algunas de las reformas que se han realizado últimamente a la Constitución no son más que el reconocimiento de lo que en los hechos ya acontecía. Es el caso del artículo 30., que reconoce la posibilidad de impartir educación religiosa en instituciones particulares cuando ya esto se hacía reiteradamente. Se modificó el artículo 27 cuando el fenómeno de alquiler de parcelas era una realidad palpitante en todos los ejidos y cuando ya no había más tierras qué repartir. La modificación al artículo 130 puso fin a una simulación más que evidente de las relaciones entre la Iglesia y el Estado. En fin, sobran los ejemplos de casos en los que se ha actuado con lentitud cuando la característica de los tiempos que corren es la necesidad de ser competitivos y de moverse con prontitud ante los reclamos de una realidad que se modifica a ritmo de vértigo.

En muchos casos, el derecho mexicano se ha convertido no en normas que permitan la acción creadora, sino en múltiples trámites e impedimentos que sofocan el ímpetu de los mexicanos para generar nuevas condiciones de desarrollo. Es pueril creer que al no modificarse las leyes, se detendrá la realidad. Las necesidades generan su propia dinámica en la búsqueda de soluciones; si las leyes no las señalan, se incentiva al ciudadano a buscar alternativas paralelas al marco jurídico para realizar sus actividades, propiciando la profundización de la distancia entre normas y conductas.

Al no cumplirse esta tarea, la competitividad de México día a día se deteriora. La legislación mexicana es consecuencia de la aglomeración y de la confusión de principios y valores. Desafortunadamente, el derecho, y sobre todo el mal derecho, es infinitamente manipulable, y ese es nuestro caso. Se tiene que retornar a conceptos básicos como el de normalidad y normatividad. Esto es, que lo normal sea la observancia de la norma; que la realidad encaje en los supuestos que los preceptos contemplan. Ello obliga a encarar, con objetividad, lo que la ley dice y lo que en la realidad acontece. De lo contrario continuará el engaño o, peor aún, el autoengaño. Es criminal que México no progrese, no por limitaciones naturales ni por falta de coraje de los mexicanos, sino porque las leyes no se cambien.

El Congreso de la Unión ha dejado de ser un órgano atrofiado, sometido a la voluntad del Ejecutivo y de sus facultades metaconstitucionales. Pero a esa libertad tiene que agregarse responsabilidad. El ominoso pre-

sidencialismo de antaño no puede ni debe ser sustituido por el populismo, el filibusterismo<sup>16</sup> y la irresponsabilidad legislativa. Jellinek (Aragón, 2002, 171) lo advirtió en su tiempo: “La historia ha demostrado que la arbitrariedad y la corrupción parlamentarias pueden producir la destrucción del derecho en no menor grado que la omnipotencia del príncipe y la burocracia”. Vale la pena ofrecer algunos ejemplos de algunas malas leyes. El primer párrafo de la fracción X del artículo 27 constitucional señalaba, en el texto original emanado del Congreso Constituyente de 1917, lo siguiente:

Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieran sido enajenados, serán dotados con tierra y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.

Lo anterior indicaba que el Estado mexicano concedía la garantía de acceso a un bien finito —como es la tierra—, lo cual, por su propia naturaleza, es imposible de ser concedido. El Estado puede garantizar el ejercicio pleno de algunos derechos, pero no está dentro de sus posibilidades satisfacer la demanda de un bien limitado. El haber consignado y mantenido esta posibilidad por sexenios engendró la inconformidad de muchos grupos de campesinos que decidieron hacerse justicia por su propia mano. Lo señala de manera muy elegante un jurista del siglo XIX, Bernardo Couto:

La prosperidad de las naciones está tan íntimamente unida con su sistema de legislación, que las peñas más áridas y escarpadas montañas se transforman en floridas campiñas bajo la influencia de leyes sabias y adecuadas a los pueblos que las han de observar; así como las más fériles regiones se convierten en inhabitados desiertos cuando un régimen débil para eje-

<sup>16</sup> *Encyclopedie Británica*: En la práctica legislativa, la táctica parlamentaria usada en Estados Unidos por una minoría de los senadores —a veces por uno solo— para retrasar o prevenir acciones parlamentarias, hablando por tanto tiempo que la mayoría otorga concesiones o retira la iniciativa. La práctica es normalmente usada por un grupo que no puede conseguir suficientes votos para desechar una iniciativa.

cutar el bien, y omnipotente para hacer el mal, ahuyenta la seguridad y hace desaparecer la confianza (Tena Ramírez, 1980, 162).

Otro caso de un error legislativo, complemento del anterior, fue el de los “certificados de inafectabilidad”. Esta figura jurídica fue creada en las postrimerías del cardenismo y terminó por ser un engorroso trámite para todos los propietarios, aun para los que evidentemente tenían superficies inferiores a los límites marcados por la ley. El reglamento correspondiente obligaba a la autoridad a notificar a los propietarios de ejidos circundantes al ejido para el que se solicitaba el certificado de inafectabilidad a efecto de que manifestaran sus observaciones. Esta disposición provocó que quienes hicieran trámites para obtener el mencionado certificado se vieran amenazados por los ejidatarios vecinos, quienes de inmediato solicitaban sus tierras o las invadían. Esto generó un estado de confrontación en el campo con la consecuente baja de inversión y productividad.

En el mismo escenario de la legislación agraria se anota la figura de los “campesinos con derechos a salvo”. La disposición señalaba que los solicitantes que cumplían con los requisitos de la ley —pero que no obtenían la tierra— recibían de la autoridad un certificado que les garantizaba su derecho a tenerla en algún momento. Esto generó, obviamente, una expectativa totalmente ficticia. Este error legislativo provocó que los grupos solicitantes, al paso de los años, invadieran tierras provocando enormes conflictos.

Por último, señalaríamos la prohibición de los contratos de aprendizaje en el derecho laboral, lo que ha impedido que los centros de trabajo puedan hacer la necesaria capacitación, que es uno de los factores básicos del desarrollo económico.

El derecho mexicano, así como sus políticas públicas, ha adolecido de la falla fundamental de no deslindar lo público y lo privado, lo cual ha generado confusión con todas las consecuencias que ello trae consigo. Es el caso de la política agropecuaria, en la que el gobierno pretendió comercializar productos del campo, usurpando tareas que corresponden a particulares. Lo hizo con un alto costo, con prácticas de corrupción, beneficiando a coyotes, distorsionando las reglas de la oferta y la demanda y atrofiando la capacidad del productor para que éste se acerque al mercado, descifre sus mandatos y pueda colocar sus productos. Claros ejemplos de ello son: Conasupo, que comercializó una enorme variedad de pro-

ductos; Inmecafé, que, como su nombre lo indica, lo hizo con ese grano; Conadeca, que comercializó cacao; y Tabamex, que lo hizo con el tabaco. La historia de esos organismos da cuenta de los caros que resultaron para la nación.

El derecho mexicano, en lugar de presumir la buena fe y proteger valores en función de alcanzar bienes, en muchos casos supone lo contrario. Al partir de una profunda desconfianza en el hombre, el legislador ha hecho leyes para evitar males, lo cual obviamente genera códigos voluminosos y normas jurídicas redundantes. Ejemplos de esta deficiencia legislativa son:

1) *La legislación electoral.* En virtud de las inercias que se vienen arrastrando por las diversas formas que revistió el fraude electoral, se crearon instituciones con una enorme burocracia y se reglamentó en exceso el proceso electoral. Como consecuencia de ello, se tiene una verdadera madeja jurídica e institucional que ya es hora de simplificar y reducir. La intención que inspiró cada reforma sexenal en esta materia buscaba preservar un sistema y simular un cambio, más que perseguir valores democráticos. En cada sexenio se daba un esfuerzo de la sociedad, a través de partidos, organizaciones no gubernamentales y ciudadanos en particular, por ir “arrebatándole” espacios de participación al poder público. Esto provocó un derecho tremadamente tortuoso para un proceso que debe ser diáfano y sencillo; se trata, simplemente, de instrumentar los mecanismos para que se manifieste la voluntad popular.

2) *Ley de Fomento Forestal.* Hay que partir de un hecho específico: México ya está deforestado, por lo que es obvio que la política de veda y prohibiciones fracasó rotundamente. Tenemos una ley, única en el mundo, que exige permisos para sembrar árboles. Esto obedece al supuesto de que el hombre del campo tiene que demostrar haber sembrado un árbol para después poder aprovecharlo. La exigencia obedece a la necesidad de proteger bosques naturales cuando éstos prácticamente ya no existen. Pero si un campesino tiene hambre y en su parcela hay un árbol que tiene algún valor, lo va a tirar porque su propia necesidad lo impulsa. Además, cualquier técnico forestal puede distinguir un bosque natural de uno sembrado *ex profeso*. El gran requerimiento para que México se vuelva a forestar es imbuir en todo el sector agropecuario la idea de que sembrar un árbol puede significar un buen negocio. Desde luego, esto implica una nueva legislación que parte de la confianza y de la armonía que debe haber en esta actividad vital para México.

3) En los últimos sexenios prosperó un abigarrado marco jurídico para evitar la corrupción en el ámbito de la administración pública. La corrupción no ha disminuido y sí, en cambio, ha generado en el personal de las distintas dependencias gubernamentales un gran temor para tomar decisiones, derivado de la presunción que la ley hace de que todo funcionario incurre en prácticas deshonestas.

Partiendo, pues, de la confianza en el hombre y del respeto a su dignidad, se pueden rediseñar el derecho mexicano y las políticas públicas, lo cual llevaría a una mayor eficiencia y una mayor eficacia en su observancia y en la realización de sus fines. Se ha avanzado en el camino indicado; esto es, transparentar la vida pública y ofrecer mecanismos a la ciudadanía para atender las denuncias. Confío en que esto conduzca a una cultura que ponga énfasis en la responsabilidad del servidor público y en la del ciudadano —con su participación— para mejorar la vida pública.

A continuación se enumeran ciertos errores, gravísimos, cometidos por algunos presidentes de México como consecuencia de la concentración del poder y de la falta del contrapeso eficaz del Poder Legislativo. Es necesario repasarlos porque, como bien lo señala el educador estadounidense George Santayana: “Pobres de los pueblos que no conocen su historia porque están condenados a cometer los mismos errores”.

- a) La nacionalización de la industria eléctrica en 1960. Para saber cómo se hizo, acudo al relato de Antonio Ortiz Mena<sup>17</sup> (1998, 196-201):

Me dijo [el presidente de la República, Adolfo López Mateos] que era necesario que el Estado mexicano ejerciera un control directo sobre la industria eléctrica del país para que ésta contribuyera de la mejor manera posible a fomentar nuestro desarrollo económico. Examinamos las distintas opciones de política que podíamos ejercer para lograr ese objetivo. Desechamos la vía de la expropiación, ya que sería muy peligrosa y podía tener consecuencias sumamente negativas para el país, especialmente por la Guerra Fría que vivíamos en esa época. Las expropiaciones siempre son muy complicadas de realizar, mucho más aún en el caso de México, cuya situación geopolítica hacía que numerosos actos del gobierno mexicano

<sup>17</sup> El relato corresponde a la época en que este político era secretario de Hacienda.

estuvieran bajo el escrutinio de las grandes potencias. Como he mencionado, cualquier acción del gobierno mexicano que pudiera interpretarse como de corte socialista provocaría una reacción muy negativa de los inversionistas y de la propia opinión pública, principalmente la estadounidense. Ciertamente, la expropiación de la industria eléctrica hubiera sido tomada como una medida de tipo comunista y hubiera creado una situación política y económica muy delicada para nuestro país.

En el aspecto económico se podía ocasionar una severa crisis de confianza que representaría una reducción de los flujos de recursos de los Estados Unidos y de Europa hacia el país, así como fuertes fugas de capitales. Asimismo, el mantener una buena relación con las autoridades financieras de los principales países desarrollados y con los inversionistas internacionales constituía un elemento fundamental para el éxito de la política económica nacional. La experiencia de la expropiación petrolera era muy reciente. El presidente estuvo de acuerdo en que había que evitar la confrontación, así que decidió tomar otro camino: comprar las empresas.

El 10. de septiembre de 1960, el presidente López Mateos informó al Congreso de la Unión que con 650 millones de pesos se habían comprado activos de las empresas del sector eléctrico que tenían un valor en libros de 3,375 millones de pesos. La nacionalización quedó consumada el 27 de septiembre de 1960, cuando el gobierno federal tomó posesión legal de la Compañía de Luz. Ese mismo día, el presidente de la República convocó a todos los obreros del sector eléctrico al Zócalo de la ciudad de México para celebrar tan importante acontecimiento. En los meses siguientes el gobierno continuó comprando el resto de las empresas privadas de menor tamaño que participaban en el sector eléctrico.

Como se puede confirmar por el relato que hace Ortiz Mena, se compraron las distintas empresas eléctricas, proceso que culmina el 27 de septiembre de 1960. Sin embargo, en octubre se incorporó la fracción VI al artículo 27 de la Constitución, que a la letra dice: “Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los recursos naturales que se requieran para dichos fines”.

En la exposición de motivos y en el mismo debate parlamentario no se encuentra ningún argumento de peso para que estas funciones correspondan exclusivamente al Estado. Es más, en el derecho comparado tampoco existen casos en donde esta materia sea exclusiva del Estado, sobre

todo con el agregado de que ni siquiera se puedan otorgar concesiones a particulares. Esto último corresponde a una imitación, sin razón alguna, que López Mateos hacía de la modificación que Lázaro Cárdenas incorporó al artículo 27 en materia de hidrocarburos, lo cual sí se justificaba por ser un recurso natural y por la experiencia en el largo conflicto con las empresas extranjeras para precisar el monto de las indemnizaciones derivadas de la expropiación. En el caso de la electricidad (recurso totalmente artificial) como servicio público, no hay una causa por la cual no puedan intervenir productores particulares.

Siendo presidente de la República, Miguel de la Madrid hizo en 1983 una reforma a los artículos 25 y 28 constitucionales, que es, a mi juicio, una total aberración y que significó cerrar aún más la economía al identificar, sin sustento alguno, las áreas estratégicas como exclusivas del Estado, incluida la electricidad. Con esa reforma ya no se trata tan sólo del servicio público, sino que los particulares no pueden hacer inversiones en el sector eléctrico. El ex presidente (2004, 43) hace algunas consideraciones al respecto:

Las iniciativas de ley que mandé al Congreso fueron organizadas para darle al conjunto un sentido de paquete. Éste incluyó movimientos como el derecho a la salud o el referente al calendario electoral, que significaron una estrategia para distraer. En el centro del paquete iban las cuestiones fundamentales. El ajuste económico propuesto busca aumentar el ingreso, al incrementar la tasa del IVA de 10 a 15% e imponer una sobretasa de 10% al impuesto sobre la renta de las personas físicas para los causantes cuyo ingreso excediera un monto equivalente a cinco veces el salario mínimo, y disminuir el gasto, lo cual permitirá afrontar los problemas de coyuntura. Las reformas constitucionales en materia económica tuvieron por objeto definir con mayor precisión nuestro sistema alrededor de los principios de rectoría del Estado, economía mixta y planeación democrática. El objetivo fue dar certidumbre y modernizar los textos.

Contrario a la pretensión de buscar mayor certidumbre, por la mala técnica legislativa o por el afán de modificar la Constitución —probablemente para presumir que ya este texto tendría un capítulo económico del que carecía—,<sup>18</sup> se creó mayor confusión. Lo estratégico jamás se defi-

<sup>18</sup> Más adelante, en un capítulo específico, me referiré a lo que el derecho debe hacer por la economía: fijar reglas claras y dar confianza a todos los participantes.

nió, pero sí se puso énfasis en que se vinculaba con los valores que sustentan la soberanía nacional. Lo paradójico es que la situación del sector energético del país es de una franca dependencia de los Estados Unidos de América. Es, pues, un claro caso en el que se obtiene precisamente lo contrario de lo buscado por la reforma. Bien lo dice Tocqueville: “Si la ley está bien hecha, pero su objeto es malo, será peligrosa en proporción a su misma eficacia”. En este caso la ley ni siquiera estaba bien hecha y su observancia ha propiciado un enorme rezago —a un alto costo— de la industria eléctrica nacional. No resiste la tentación de agregar algunos comentarios que reflejan la precipitación con la que se hizo la reforma y también la opinión del Ejecutivo en relación con los representantes populares. Escribe De la Madrid (2004, 44):

La soberreacción ante el proyecto de Ley sobre Daño Moral sirvió como bola de humo, distrayendo la atención de la opinión pública de las medidas graves que estábamos tomando. El circo fue tan grande que aun el diputado priista Amador Toca Cangas sostuvo una postura contraria a la del gobierno. La explicación es, simplemente, que Toca Cangas se alocó. No se aguantó las ganas de hablar. Lo mismo ocurrió con Hugo Margáin y Gonzalo Martínez Corbalá. Habrá que cuidarlos.

Las múltiples reacciones a las iniciativas presentadas obligan a reconocer que no estaban tan pulidas como sería de desearse, pero la premura impidió una consulta más amplia. Preferí lanzar el paquete, aceptando la posibilidad de que fuese modificado, a detenerlo por temor a ello. La crisis exige actuar con rapidez. Atendí a las consecuencias que esto tuvo en la opinión pública, así como a la presión de las fuerzas reales del PRI, y decidí ceder en aspectos menores para lograr la aceptación de aquellos verdaderamente importantes. Me abrí para no dejar lastimaduras, pero los aspectos principales se mantuvieron. Considero que esta transacción fue buena, ya que promovió el juego de poderes y mostró una actitud negociadora del gobierno.

En 1992, el gobierno federal intentó la apertura del sector eléctrico pero sin atreverse a modificar la Constitución. Se hizo a través de la ley secundaria, creando figuras a través de las cuales podría participar el capital privado. Sin embargo, estas figuras se encuentran actualmente agotadas. Hoy se enfrenta un tremendo problema de falta de inversión que el sector público no puede satisfacer con el correspondiente riesgo de que

se frene todo el desarrollo económico ante la amenaza de falta de abasto del fluido eléctrico.

b) En el periodo que transcurre de 1940 a 1970, la política monetaria fue manejada con profesionalismo y por eso México tuvo estabilidad y desarrollo. Tiene la palabra nuevamente el licenciado Ortiz Mena (1998, 14) para explicar las razones de este desarrollo:

Esta ley [del Banco de México], redactada principalmente por don Manuel Gómez Morín, tenía entre sus preocupaciones principales evitar que se diera un manejo político del Banco, por lo que se buscó dotarlo de un grado sustancial de autonomía frente al gobierno federal, al que por ley no podía otorgar crédito primario. Su administración estaba manejada por un consejo mixto donde había cinco representantes del gobierno federal y cuatro de la iniciativa privada; el secretario de Hacienda no participaba en el consejo, aunque tenía derecho de veto sobre cierto tipo de decisiones específicas que adoptara el Banco.

En esa época, uno de los principios en boga en materia económica era que los gobiernos debían ejercer un control directo sobre los bancos centrales. Mi opinión era la contraria. Me parecía que para que los bancos centrales pudieran cumplir con sus funciones, principalmente las relativas a la estabilidad macroeconómica, era necesario que fueran independientes de los gobiernos. El presidente López Mateos me sugirió que yo presidiera el Consejo del Banco de México. Sin embargo, cuando le hice notar la importancia de que el Banco de México funcionara con la menor intervención posible del gobierno, él estuvo de acuerdo; por lo tanto, se mantuvo la estructura del Consejo conformada por consejeros gubernamentales y privados, pero sin que participara el secretario de Hacienda. De acuerdo con la ley, éste solamente tenía derecho de veto sobre algunas decisiones del Banco.

Este esquema se derrumbó cuando Luis Echeverría (siendo presidente) declaró en 1973 que “las finanzas se manejan desde Los Pinos”. Tremendo error que generó una enorme desconfianza y que culminó con la devaluación de 1976, de cuyos efectos aún no hemos podido recuperarnos. Gabriel Zaid (1994, 10) lo expone con claridad:

El presidencialismo como remedio del presidencialismo es un espectáculo autodestructivo. El método es inaceptable y los resultados inseguros. Re-

mediar presidencialazos a presidencialazos no inspira confianza: hace temer los presidencialazos venideros. Por eso, la nueva economía presidencial es transitoria, aunque sueña con la restauración (lograda, más que nunca, “desde Los Pinos”). El espectáculo del poder absoluto, dando bandazos de un extremo a otro, desembocó en una quiebra más sutil: acabó con la fe en el sistema.

Para recuperar la confianza perdida, fue menester hacer nuevas leyes y crear una gran burocracia en la banca central, la cual descansaba en un solo hombre, su director, don Rodrigo Gómez, y su autoridad moral.

c) Otro error gravísimo es el que se cometió en 1981. Aunque no se originó en ninguna modificación de leyes, sí corresponde a una enorme improvisación y a que se tomaran decisiones sin la suficiente información. Podría calificarse como una falla garrafal de política energética, que es tan delicada como la política monetaria. Lo relata Jorge Díaz Serrano (1989, 111-114), entonces director general de Pemex:

La gerencia de comercio exterior, por instrucciones mías, redujo en cuatro dólares el precio del barril y se lo comunicó a los clientes que así lo aceptaron. Días más tarde, por orden de Oteyza, se les informaría de un aumento de dos dólares sobre el precio anterior, efectivo a partir del uno de julio. La respuesta de los clientes fue inmediata, señalando que reducirían volumen para ese mes, quedando alrededor de 500 mil barriles de un millón doscientos mil aproximadamente que se exportaban en junio. Si persistía ese incremento, dijeron los clientes, eliminarían las compras para agosto, quedando sólo los sesenta mil barriles para Israel y los ochenta mil del Pacto de San José. Esta mala medida dio lugar a que el país dejara de recibir miles de millones de dólares. En el sube y baja de los malabarismos verbales de la polémica a la que me refiero, Oteyza perdió el equilibrio y el peso de la verdad le hizo caer. “Lo que se intentó —dice él— fue que la rebaja resultara de dos y no de cuatro”, con lo cual no aclara su posición, pues ya se había contratado a un precio y no se estaba negociando una rebaja, como pretendía hacer creer.

Lo que siguió después de mi salida de Pemex se recuerda hoy todavía con asombro, por su estulticia: ¡José Andrés de Oteyza quiso aumentar los precios en un mercado a la baja! Creo que es un hombre inteligente y debió saber las consecuencias de esa medida y haber previsto sus alcances, ya que los clientes tenían otra alternativa más atractiva que la nuestra. Por

otra parte, ya en los primeros días de junio la opinión pública había recibido de buen grado la noticia de la baja de precio y los clientes se mostraban satisfechos. ¿Cómo fue posible entonces que se tratara de cambiar lo ya establecido en un contrato tan serio como el petrolero, en el cual la palabra se respeta tanto que por teléfono se acuerdan importantes compromisos? El más inexperto de los empleados del departamento de ventas de Pemex no hubiera siquiera pensado en eso, pero, ¿por qué un secretario de Estado se atrevió a romper lo ya pactado por el director de Pemex? Nadie sabe por qué lo hizo Oteyza, pero de un plumazo frenó a Pemex y al país.

En la citada polémica de mayo de 1988, él afirma: “la decisión no era si bajábamos o no el precio, sino cómo, cuánto y dónde”. Si era así, ¿por qué aumentó el precio? También afirmó que depuraría las listas de clientes, sin darse cuenta de que la situación había cambiado: ya no era un mercado de vendedores, sino de compradores. Se sabe que no es posible vender aquí una mercancía en diez pesos cuando a la vuelta de la esquina la venden en cinco. Así de simple. Nadie entendió tampoco por qué amenazó a nuestros compradores con aquello de que: “barril que no compren ahora lo perderán para siempre”. Lo que se perdió fue la clientela que daba al país cuantiosos recursos que dejaron de recibirse a partir de junio de 1981 y cuyo ingreso se normalizó más o menos a principios de 1982.

Sin ninguna base se opina que entonces cayeron los precios del mercado petrolero; esa es una falacia. Los precios se sostendrían todavía más de cuatro años alrededor de los treinta dólares el barril, y no fue sino hasta noviembre de 1985 que realmente se desplomó el mercado. Con mi arreglo hubiéramos tenido un excelente margen de maniobra para preparar nuestra transición a un mercado petrolero débil, pero no fue así de manera inexplicable; porque sí, porque nos dio la gana, nos salimos del mercado sin defender lo nuestro.

Nuestro crudo era el de más alto precio en el mundo por nuestra privilegiada posición geográfica; hoy el petróleo mexicano es el más barato del mundo y su precio se fija *a posteriori* y en función de las decisiones de otros. Todo ello como consecuencia de la destrucción de nuestra estructura de ventas, sacrificada en ese fatídico junio de 1981.

Con el afán de contrastar, se incluye también el relato del entonces presidente José López Portillo (1988, 1058-1069):

Tan tranquilo que iba todo y bruscamente la OPEP acuerda bajar el precio del petróleo a instancias de Arabia Saudita. Con mi autorización en principio; pero precipitando la oportunidad y modalidades, Jorge Díaz Serrano,

ayer en la noche, sin consultarme ni esperar a la reunión del gabinete económico, citado para el efecto, bajó el precio, en cuatro dólares, para el petróleo pesado.

Hoy tuve la reunión, Oteyza está hecho una furia, como De la Vega y De la Madrid. Fue desagradable. Todo parece indicar que la medida está justificada; pero me temo repercusiones mundiales en el área de los países petroleros y para los efectos de la Reunión Norte-Sur. Nos adelantamos innecesaria e inconvenientemente.

Cierto que muchas de las cosas que están pasando en el mundo energético forman parte, o debían formar, del Plan Mundial de Energía; pero sueltas como están dejan la impresión de un triunfo de los países industrializados, sin que ocurra nada como contrapartida para ordenar la economía mundial. Ojalá que con ella se iniciara una etapa de reducción de la inflación mundial; pero lo dudo.

Ahora me entero, contra lo que me había dicho Jorge Díaz Serrano, que fuimos el primer país en bajar el precio del petróleo a las compañías norteamericanas. Él me dijo que ya era un hecho y todos lo habían realizado. Además, no me depuró la lista de clientes como lo había yo recomendado.

Para confirmar lo anterior, vale la pena también ofrecer el testimonio de Santiago de León (2000, 94-97), quien fue testigo de lo aquí relatado:

Al terminar la presentación del estudio por Oteyza, casi todos los presentes concluyeron que era adecuado elevar el precio en 2 dólares por barril. Jorge de la Vega Domínguez, secretario de Comercio, comentó:

“Si las reservas han crecido en forma tan espectacular como la producción; si se fijó una plataforma de explotación en función de los ingresos que la economía podría digerir; si todo el programa de gobierno está basado en los ingresos petroleros, por qué poner en jaque este ingreso si podemos compensar la baja del precio con un aumento en la exportación”.

El presidente López Portillo dio un golpe en la mesa y dijo: “No, Jorge, porque eso sería resolver todos nuestros problemas recurriendo al cómodo expediente del petróleo”.

Hubo sólo una voz disidente, que fue la del ingeniero Juan Aizpuru, gerente de Comercio Exterior en Pemex. Cuando el presidente le dio la palabra, dijo: “A este precio yo no me comprometo a vender más de 350,000 barriles”.

Además de caerles como un balde de agua fría, el comentario desesperó a los presentes.

“¿Pero qué no escuchó usted ingeniero la exposición que se hizo? Vamos adelante con los dos dólares”, diría el presidente López Portillo.

Se acordó entonces que una “misión” compuesta por el ingeniero Aizpuru y Adrián Lajous organizaría reuniones con nuestros clientes para informarles de las razones que fundamentaban esta decisión de Pemex y del gobierno mexicano, con el mensaje de que “barril que no se recogiera hoy de acuerdo con el compromiso y las asignaciones que se les habían hecho en sus respectivos contratos, no se les vendería mañana” (ya no se permitiría que Pemex actuara solo).

Nuestras exportaciones de crudo cayeron en más de un millón de barriles diarios, prácticamente al día siguiente en que se anunció el incremento de dos dólares. Ni las amenazas sirvieron para que los clientes “levantaran” los embarques que tenían programados. Dejábamos de recibir más de 30 millones de dólares al día como resultado de esta baja en las ventas, y dado que la infraestructura de Pemex no se había podido desarrollar a la par de lo que lo hizo su capacidad de producción, nuestra capacidad de almacenamiento era patética: 1.5 días de producción, cuando hay países que tienen hasta 6 meses. Así que barril que no exportábamos era barril que no producíamos, y como dicen los petroleros, “barril que no se produce hoy, ya no se produjo nunca”.

Este autor da más detalles del triste papel desempeñado en los días posteriores a la toma de esta decisión en la ansiedad por encontrar mercado para nuestro petróleo. De todo esto se desprende que la crisis que tal vez más repercusiones ha tenido para la nación mexicana en esos meses de 1981 no fue por una caída en el precio del petróleo sino por decisiones torpes, precipitadas y sin la suficiente información. Pero, fundamentalmente, derivadas de la concentración del poder que caracterizó al presidencialismo exacerbado. Estas acciones podrían formar parte de la antología de las grandes insensateces cometidas desde el poder público.

- d) En septiembre de 1981, en forma por demás precipitada y sin los estudios correspondientes, se estatiza el transporte urbano del Distrito Federal y se crea el organismo público Ruta 100. El día que se documente lo que esta decisión costó al Estado mexicano se confirmará el descomunal daño que ocasionó por la enorme corrupción que se dio en lo interno, por los enormes recursos presupuestales invertidos e inclusive por el deterioro en el otorgamiento del servicio. Es el ejemplo más representativo de cómo el gobierno invadió un área que debe corresponder a los particulares, obviamente vigilado por el sector público.

- e) En obvia desesperación esquizofrénica, ante los acontecimientos del terremoto de 1985, Miguel de la Madrid expropió los edificios dañados en forma precipitada, sin que procediera la causa de utilidad pública y con enormes equivocaciones en cuanto a la lista de predios. El 11 octubre de ese año, la Cámara de Diputados, con la excepción de los legisladores panistas, dio su respaldo al primer decreto expropiatorio de siete mil predios emitido por De la Madrid. Diez días después, el Ejecutivo emitió otro decreto reformando totalmente el anterior y en el que se publicaba una nueva lista que contenía sólo 4 mil 326 predios. Un día después, el 22 de octubre, se publicó un tercer decreto sobre la misma expropiación, agregando algunos predios y quitando otros del segundo decreto. Esta serie de errores ocasionó desconcierto, fuga de capitales y hasta hilaridad de los críticos del poder ante tantas contradicciones. El diputado panista Gabriel Jiménez Remus hizo una puntual crítica el 15 de octubre de 1985, de la que da cuenta el *Diario de los Debates* de esa fecha:

...el sentido del decreto expropiatorio nos va a llevar a una indefinición en cuanto al destino de los bienes expropiados, y esta indefinición en cuanto al destino de los bienes expropiados traerá como consecuencia final, también, la falta de confiabilidad en las personas damnificadas respecto a las acciones de vivienda que pretende emprender el gobierno del Distrito Federal.

- f) Carlos Salinas de Gortari (2000, 405-407) habla sobre las consecuencias del error de la nacionalización de algunas empresas:

En los setenta, el gobierno acumuló un gran número de empresas públicas. Lo hizo deliberadamente, como parte de una estrategia. Dicha estrategia suponía que la mayor intervención estatal iba a reducir desigualdades y a modificar ciertas tendencias del desarrollo capitalista. No hay evidencia de que se hayan alcanzado esos propósitos. A partir de 1970 y hasta 1982 el número de entidades paraestatales aumentó notablemente: pasó de 391 a 1,155. La mayoría de las entidades eran empresas (822), otras eran fideicomisos (231) y el resto organismos descentralizados (102). Todas requerían dinero del presupuesto público y una gran parte de ese dinero se obtuvo con endeudamiento. Para 1982, el déficit público era descomunal, pues

superaba 10% del PIB: más del 70% de ese déficit provenía del sector paraestatal.

Algunas entidades paraestatales se habían incorporado al gobierno tras la quiebra de sus propietarios privados; esa incorporación no respondió a un propósito estratégico, sino a un intento de proteger el empleo. Por eso el Estado adquirió y administró cadenas hoteleras, fábricas de casimires, salas de cine y hasta centros nocturnos. Muchas fueron rescatadas sin informar al público... Para salvar esas empresas en realidad se echó mano de los recursos de los contribuyentes.

Para los grupos tradicionales, el aumento del tamaño del Estado y la sobreregulación de la economía fueron una fuente constante de poder burocrático y de beneficios económicos. Los miles de puestos disponibles en las empresas públicas, el control sobre los contratos de obras y adquisiciones, así como el control político que ejercían en sectores nacionales y en el ámbito regional, eran un medio formidable para ejercer un dominio corporativo y patrimonialista.

g) Anotaría por último el tremendo “error de diciembre” cometido por el presidente Ernesto Zedillo, para lo cual se transcriben las informaciones de los mismos protagonistas (Salinas de Gortari, 2000, 1153-1156):

En 1995, Stanley Fisher, del FMI, llevó a cabo una serie de presentaciones en el MIT. Según recuerdan sus alumnos, Fisher insistía en señalar tres elementos sustantivos que deben tomarse en cuenta si se quiere que una devaluación sea útil:

— Nunca se devalúa sin un programa macroeconómico sólido y sin apoyos financieros internacionales.

— Nunca se devalúa en el mes de diciembre, pues es cuando la liquidez monetaria resulta mayor y los riesgos de corridas cambiarias crecen de manera notable.

— Nunca se devalúa entre semana, pues los acontecimientos se precipitan en horas.

El nuevo gobierno ignoró cada uno de estos elementos en la devaluación de 1994: devaluó entre el lunes 19 y el miércoles 21 de diciembre; lo hizo sin contar con un programa; no instrumentó los apoyos financieros internacionales en el momento de la devaluación; y, por último, no presentó el programa sino hasta marzo de 1995.

No hay fondo financiero o “blindaje” que resista la ofensiva contra las reservas internacionales como la provocada por la información anticipada

que se dio sobre la devaluación; en una situación así, mientras mayores sean las reservas, mayores serán las fugas. Contrario a lo que se ha afirmado, la fuga de reservas no se dio por la pérdida de confianza en las autoridades. En realidad, primero se fugaron las reservas y después vino la pérdida de la confianza. Éste es otro de los elementos clave que confirman que no hay blindaje suficiente ante un error como el de diciembre de 1994.

En el caso de la deuda, para evitar la repetición de la crisis se requeriría un manejo muy cuidadoso. Baste pensar en la situación de los tesobonos frente al Fobaproa. Si bien en noviembre de 1994 los tesobonos ascendían a 16,000 millones de dólares, para el año 2000 la deuda de Fobaproa ascendía a casi 100,000 millones de dólares. Una diferencia enorme. En 1994 las reservas internacionales cubrían el monto de la deuda, por lo que, aquí sí, la carga y los condicionantes de esa deuda serían heredados al nuevo gobierno.

Tal vez éstos sean los casos más relevantes en los que por la concentración del poder, derivada del presidencialismo exacerbado, se le hizo un gran perjuicio al país y del que todavía quedan secuelas sumamente gravosas en el camino para consolidar una política que propicie desarrollo económico y distribuya riqueza. El desempeño del Poder Legislativo —como institución clave para evitar abusos del poder y para darle una conducción adecuada al Estado mexicano— será factor fundamental en el futuro del país.