

Antecedentes y perspectivas de la reforma del Estado en México

Jaime Sánchez Susarrey

El sistema político y económico mexicano mostró sus primeros síntomas de agotamiento a finales de los años sesenta.

El dilema en 1970 era iniciar una reforma económica y política profunda o intentar restaurar la legitimidad del régimen político y la viabilidad económica del modelo proteccionista.

Jaime Sánchez Susarrey, en el presente artículo, hace un pormenorizado análisis sobre los variados criterios adoptados durante más de tres lustros por los gobernantes de turno, hasta llegar al presidente Salinas de Gortari.

* * *

SE HA DICHO QUE LOS AÑOS OCHENTA fueron una década perdida para el desarrollo social y económico de América Latina. En México marcaron el principio del fin del modelo proteccionista, estatista y autoritario. Sin embargo los problemas de México no comenzaron en esa década.

En los años sesenta se habló del "milagro mexicano". Durante ese periodo la economía registró un crecimiento estable y vertiginoso. Entre 1954 y 1970 el PIB real creció a una tasa media de 6.8% mientras que la inflación alcanzaba un promedio de 4.7% anual¹. El tipo de cambio se mantuvo en 12.50 pesos por un dólar. Este modelo económico tenía un propósito fundamental: el desarrollo de la industria y el fortalecimiento del mercado interno. Para lograr ese objetivo el instrumento fundamental fue una política proteccionista. El Estado no sólo imponía aranceles a las importaciones, sino que las sujetaba a un permiso previo que dependía directamente del poder Ejecutivo. De esta forma prácticamente todos los productos estaban sujetos a control gubernamental. Los permisos previos eran una invitación a la ineficiencia y a la improductividad. El empresario nacional no tenía que hacer frente a diferentes niveles de competitividad que se compensaban con aranceles, sino que era protegido por una muralla que suprimía cualquier forma de competencia. Con todo, para finales de los años sesenta el mercado interno era abastecido por la industria nacional que se concentraba fundamentalmente en la producción de bienes de consumo perecederos y durables. Los avances en la industrialización se reflejaron en la estructura del empleo: en 1940 el 65.4% de la población económica activa se ocupaba en

el sector agropecuario y sólo el 12.8% en el industrial; en 1967 el sector industrial empleaba el 23.2% y el agrícola había descendido al 47.9% de la PEA².

Sin embargo a finales de los años sesenta el modelo de sustitución de importaciones enfrentaba dos limitaciones estructurales: la primera era la balanza comercial desfavorable: conforme avanzaba la industrialización se demandaban más bienes de capital e insumos intermedios que era indispensable importar. Desde 1959 las importaciones eran mayores que las exportaciones y el saldo desfavorable se incrementaba cada año. En 1970 el saldo negativo de la balanza de mercancía y servicios era 3.044 millones de dólares³. Sin embargo la industria, orientada al mercado interno y con una baja productividad, era incapaz de generar las divisas que ella misma requería. La segunda limitación era de endeudamiento externo. Para alentar la inversión y el ahorro el Estado siguió una política de recaudación y de subsidios muy laxa. Consecuentemente el gobierno no tuvo más remedio que recurrir al financiamiento interno y externo para cubrir su déficit fiscal y generar las divisas que demandaba la sustitución de importaciones. De este modo la dependencia respecto del financiamiento exterior aumentó rápidamente: entre 1964 y 1970 la deuda pública externa pasó de 2056 a 4.262 millones de dólares⁴. Y mientras que en 1960 el servicio de la deuda equivalía al 15% de las exportaciones, para 1970 ese porcentaje era ya del 24.2%.

Durante los años cincuenta y la primera mitad de los sesenta el modelo de sustitución de importaciones funcionó bien gracias a otros dos sectores: el agrícola y el turismo. La agricultura mexicana se dividía en dos ramas: una, dedicada a cubrir la demanda interna de granos (maíz, frijol), y otra, altamente capitalizada, orientada a la exportación de frutas y legumbres. En tanto las necesidades del mercado de granos fueron cubiertas con la producción interna, la balanza comercial agrícola arrojó saldos favorables que contribuían a generar las divisas que demandaba la industrialización. Pero a mediados de los años sesenta, como consecuencia del incremento en la demanda y de un estancamiento o decrecimiento en la productividad, hubo necesidad de importar granos. De este modo, los dólares que entraban por la exportación de frutas y legumbres se comenzaron a usar para financiar la importación de granos. Los ingresos por turismo no compensaron la desaparición de las divisas agrarias.

En suma, pese a que el modelo de sustitución de importaciones había dado resultados deslumbrantes ("milagrosos"), hacia finales de los años sesenta se había topado con limitaciones estructurales, que eran consecuencia de su forma de operación. Algunas de estas limitaciones eran de orden interno:

1/ Cfr. Jorge Hierro y Allen Sanginés Krause, "El Comportamiento del sector público en México: 1970-1985", en Felipe Larraín y Marcelo Selowsky (compiladores), *El sector público y la crisis de la América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1990, p. 192.

2/ Cfr. *Dinámica de la población de México*, Centro de Estudios Económicos y Demográficos, El Colegio de México, 1970, p. 240.

3/ Cfr. Carlos Tello, *La política económica en México 1970-1976*, México, 1979, p. 141.

4/ Cfr. *Estadísticas históricas de México*, INEGI, México, 1985, p. 645.

el Estado hubiera podido cubrir parte de su déficit fiscal mediante una reforma tributaria. Otras, sin embargo, tenían que ver con la esencia misma del modelo: el proceso de sustitución de importaciones demandaba divisas que la naciente industria era incapaz de generar.

A las contradicciones económicas se sumaron inconformidades sociales y políticas. El caso mexicano en los años sesenta era notable, no sólo por su tasa de crecimiento, sino también por su estabilidad política. El cambio pacífico de los gobiernos y la ausencia de golpes de Estado contrastaban con los pronunciamientos en el resto de América latina. Son muchos los factores que explican la estabilidad política mexicana. Entre ellos está, sin duda, la tasa de crecimiento de la economía y las expectativas de mejoramiento paulatino pero cierto de la población. Desde el punto de vista estrictamente político el régimen se consolidó entre 1934 y 1940. La "fórmula política" que instauró el general Lázaro Cárdenas, y sobre la cual se había cimentado el sistema político, se articuló sobre dos mecanismos: la institución presidencial —como el verdadero poder soberano— y los organismos corporativos como los principales instrumentos de representación y negociación⁵. Los campesinos fueron organizados en comunidades y ligas agrarias que luego fueron afiliadas al partido oficial, el Partido de la Revolución Mexicana. Los sindicatos obreros también fueron incorporados. En un inicio el PRM contó con un sector militar que desapareció en los años cuarenta y fue sustituido por un sector popular, que pretendía organizar y representar los intereses de las clases medias. Los sectores popular, obrero y campesino quedaron instituidos como los soportes del partido oficial que, a partir de ese momento, postuló no sólo que representaba sino que organizaba a la gran mayoría de la población. Paralelamente se emitió una ley que obligaba a los empresarios a afiliarse en cámaras de comercio e industria. Sin embargo el sector empresarial quedó al margen del partido oficial. Se configuró así un sistema corporativo⁶ en el que las organizaciones populares (CNC, CTM y la CNOP, fundada en 1943) funcionaban en doble sentido: a) como organizaciones de defensa gremiales y b) como soportes políticos de los gobiernos de la Revolución⁷. Como contrapunto las organizaciones empresariales quedaron al margen de la política, aunque a título personal los empresarios pudieran participar en dicha actividad. Los procesos electorales y el sistema de partidos —extremadamente débiles— quedaron reducidos a cumplir fun-

5/ "La combinación de estas dos situaciones, centralización del poder y formación de un partido 'corporativo', parece crucial para entender las bases y el desenvolvimiento de las formas diversas de control político..." (José Luis Reyna, *Control político, estabilidad y desarrollo en México*, Cuadernos del Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, 1979, p. 10). Cfr. igualmente Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, Joaquín Mortiz, México, 1975.

6/ "El corporativismo puede definirse como un sistema de representación de intereses en el que las unidades constitutivas se hallan organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas y autorizadas (si no creadas) por el Estado e investidas de un monopolio representativo deliberado dentro de sus categorías respectivas a cambio de observar ciertos controles sobre la selección de los líderes y la articulación de demandas y apoyos", (Philippe Schmitter, "¿Continuamos en el siglo del corporativismo?" en *El Búscón*, p. 13, México, 1985, p. 145).

7/ Germán Pérez, "Clase obrera, sector social y proyecto nacional", en *75 años de sindicalismo mexicano*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1986.

ciones formales: las elecciones permitían la alternancia de la élite en el poder pero no determinaban la correlación de fuerzas entre los partidos políticos. El PRI ejercía un monopolio completo del poder y la administración pública.

De este modo el espacio público quedó socializado y monopolizado por los organismos corporativos afiliados al partido oficial y el espacio económico fue neutralizado⁸ y su gestión asignada al sector empresarial. La intervención económica del Estado tuvo, a partir de ese momento, un carácter complementario y de apoyo a la empresa privada. La presencia de Ortiz Mena y su equipo en la Secretaría de Hacienda (1958-1970) fue la expresión más acabada del reconocimiento de la neutralidad técnica que debía tener la economía. En lo político, fueron los grupos dirigentes de los organismos corporativos los que ocuparon y se repartieron los puestos de elección popular: desde las presidencias municipales hasta las diputaciones y gubernaturas. Por supuesto que el funcionamiento del modelo mexicano no responde exclusivamente a una racionalidad corporativa, existen otros elementos como el patrimonialismo y las lealtades grupales y personales que son fundamentales para explicar los movimientos y ascensos de la élite en el poder; sin embargo la componente corporativa no puede subestimarse ya que funcionaba como la base del pacto histórico del cardenismo.

Ahora bien; la fórmula corporativa presentaba a finales de los años sesenta varias contradicciones. No hay duda de que el sector más orgánico y consolidado de las tres grandes agrupaciones que integran el partido oficial era (es) el sector obrero y muy particularmente la CTM. Sin embargo en México, como en otros países, la tasa de sindicalización es muy baja (los estudios más optimistas la sitúan entre el 24 y el 25% y los más pesimistas alrededor del 14%)⁹, de donde resulta que la clase obrera organizada es minoritaria con respecto al conjunto del proletariado. Lo anterior vale igualmente para los sectores popular y campesino. Es posible que en los años treinta la amplitud del proceso de la reforma agraria y la composición predominantemente rural de la sociedad mexicana determinaran que bajo el sector de la CNC se hayan agrupado las mayorías campesinas, que también eran las mayorías nacionales; pero con el desarrollo y la urbanización del país esto dejó de ser cierto. En 1940 sólo el 35% de la población era urbana; en 1970 esta proporción se había incrementado al 58.7%. En esta forma las organizaciones corporativas, tanto sindicales como campesinas, se volvieron minoritarias con relación al conjunto de la población. Se convirtieron en *en-*

8 / Por neutralización hay que entender, en la línea de Carl Schmitt, la configuración de un espacio que no está organizado en términos de contradicciones y que, al menos en el campo de la economía, admite soluciones puramente técnicas. El mismo Schmitt precisa que esta fue la ilusión del liberalismo en el siglo XIX y que en el siglo XX la esperanza de un espacio neutral se desplaza al campo de la técnica. Sin embargo la configuración de un espacio social no puede pensarse al margen de la representación que los actores sociales se forjan del mismo; de allí que el concepto de neutralidad tenga pertinencia para el análisis de la fórmula política del cardenismo. Sobre el concepto de Schmitt se puede confrontar, Carl Schmitt, *El concepto de lo político*, Folios Ediciones, México, 1985, p. 77 y ss.

9 / Raúl Trejo y José Woldenberg, "Las desigualdades en el movimiento obrero", en *La desigualdad en México*, Siglo XXI, México, 1984, pp. 233, 234.

*claves corporativas*¹⁰. El sistema político no estaba diseñado para interactuar con la ciudadanía, sino para negociar y pactar con las organizaciones. En consecuencia, el espacio público que se había confiscado en los años treinta en nombre de las mayorías nacionales era ocupado a finales de los sesenta por minorías organizadas y supeditadas al poder presidencial. Es por eso que el movimiento estudiantil del 68 cimbró al sistema político. La movilización de los estudiantes tenía un aliento democrático. Su protesta no era otra cosa que la expresión de una ciudadanía desorganizada que no contaba con canales para expresar sus demandas ni su descontento. Era el reclamo de los ciudadanos contra la pirámide oficial que tenía en la cúspide la autoridad presidencial y en la base a las organizaciones corporativas. El choque entre el mundo de los ciudadanos y el de las corporaciones no ha cesado desde entonces.

Los sucesos sangrientos del 68 rompieron el consenso y la legitimidad del sistema político. Fueron la prueba de que el modelo presidencialista y corporativo era incapaz de responder a las demandas y a las aspiraciones de una sociedad urbana e industrializada. El mismo desarrollo económico y social había socavado el modelo corporativo: es imposible organizar en ligas, sindicatos o cualquier otro organismo al conjunto de la población. Pero mantenerla afuera de la pirámide, sin canales de comunicación, equivalía a correr el riesgo de la violencia. De hecho, como consecuencia de la masacre de Tlatelolco surgieron en los años setenta en México los movimientos urbanos guerrilleros.

Dos intentos de restauración fallidos

EL DILEMA EN 1970 ERA INICIAR UNA REFORMA ECONOMICA y política profunda o intentar restaurar la legitimidad del régimen político y la viabilidad económica del modelo proteccionista. Pese a su retórica, Luis Echeverría (1970-1976) optó por lo segundo. La economía requería generar las divisas para financiar la importación de bienes intermedios y de capital. Pero semejante objetivo no se podía conseguir sin iniciar una apertura paulatina del mercado interno. Sólo la apertura económica podía obligar a elevar la productividad de la industria, lo que a su vez permitiría la exportación de manufacturas. Sin embargo los márgenes de protección eran desmesurados. El gobierno de Echeverría, lejos de iniciar esta apertura paulatina que, como dije antes, podría haber comenzado por suprimir los permisos previos e introducir aranceles, se propuso llevar el modelo proteccionista a nuevos estadios. Ya no se trataba de producir bienes de consumo perecedero o duradero sino de producir bienes intermedios y de capital. Para lograr esta meta el Estado debía continuar protegiendo el mercado interno, tal como lo había venido haciendo; pero, además, debía asumir un rol activo en la producción. En esta forma el proteccionismo prudente de los años cincuenta y sesenta se transformó en un proteccionismo estatista e interventor. El gobierno adquirió empresas (como teléfonos) e inició proyectos de inversión en siderurgia y otras ramas. El argumento era que la

10 / "...el derecho a organizarse termina siendo 'un privilegio de los organizados en sindicatos'. En cierto sentido esto es un índice de la debilidad de las tendencias corporativistas en las modernas sociedades de Occidente, ya que el mismo derecho aplicado con mayor generalidad implicaría que todo adulto pertenece a una organización representativa de su ocupación. En lugar de ello el derecho a organizarse dio lugar a un 'enclave corporativo'". (Reinhard Bendix, *Estado nacional y ciudadanía*, Amorrortu, Buenos Aires, 1974, p. 89).

iniciativa privada era timorata y que el Estado debía sustituirla allí donde no quisiera o no pudiera correr riesgos. El número de empresas públicas se multiplicó: en 1976 sumaban 845 —más del doble de las que existían en 1970¹¹. No sobra decir que el gasto público también se disparó bajo el supuesto (keynesiano) de que activaría la demanda y el crecimiento económico. Las consecuencias de tales políticas fueron catastróficas: el saldo negativo de la balanza de mercancías y servicios —que era en 1970 de 946 millones— alcanzó los 3.044 millones de dólares en 1976. La deuda externa incrementó en más de cuatro veces su valor (19.602 millones de dólares en 1976)¹². Y el déficit fiscal pasó del 3.8% en 1970 a representar en 1976 el 9.8% del PIB¹³. El aumento del gasto provocó el surgimiento de la inflación, la sobrevaluación de la moneda y, consecuentemente, vino la devaluación del peso: en agosto de 1976 el gobierno devaluó después de 22 años de estabilidad cambiaria.

En suma, el primer intento de restauración terminó en un rotundo fracaso. No sólo acentuó los problemas que habían aparecido al final de los sesenta, sino que además destruyó la estabilidad monetaria y profundizó aún más el desequilibrio fiscal. La política del gobierno de Echeverría produjo además del desequilibrio en las finanzas públicas un desequilibrio institucional. Al destituir al secretario de Hacienda en diciembre de 1972 el presidente declaró: “De ahora en adelante las finanzas nacionales se manejarán desde Los Pinos” (la casa presidencial)¹⁴. Así lo dijo y así lo hizo. Rompió, en esta forma, uno de los contrapesos reales que tenía el poder presidencial en México. Al perder Hacienda la autonomía que había ganado, la política económica quedó supeditada a consideraciones directamente políticas o a decisiones absolutamente discrecionales. En ese sentido el presidencialismo resultó aún más fortalecido.

El movimiento estudiantil del 68 había puesto al orden del día la reforma democrática del sistema político. Sin embargo el presidente optó por una prudente actitud conciliatoria (que denominó “apertura democrática”) y, al mismo tiempo, se propuso cooptar a los jóvenes disidentes mediante su incorporación en el aparato estatal. El gasto en educación pública superior se incrementó radicalmente: entre 1970 y 1975 el presupuesto de la Universidad Nacional creció 349.83%. En ese mismo periodo la matrícula se duplicó¹⁵. El propósito evidente era el de apaciguar a uno de los sectores más contestatarios: el de los estudiantes y profesores. Sin embargo la política de apertura y reconciliación (no hay que olvidar que Echeverría era secretario de gobernación —ministro del interior— en 1968) fue contradictoria: el 10 de junio de 1971 una manifestación de estudiantes fue reprimida en Ciudad de México por bandas parapoliciales ante la complacencia de la policía. Como en 1968, aunque en mucho menor número, hubo muertos.

11 / Cfr. José Juan de Olloqui, *Temas selectos de banca y política exterior mexicana (1983-1990)*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1991, p. 48.

12 / Cfr. *Estadísticas históricas de México*, op. cit. p. 645.

13 / Cfr. Jorge Hierro y Allen Sanginés, op. cit. p. 196.

14 / *Excelsior*, 29/XII/1972.

15 / Cfr. Gilberto Guevara Niebla, *La rosa de los cambios, breve historia de la UNAM, Cal y arena*, México, 1990, p. 103.

La credibilidad del gobierno quedó en entredicho. Pese a las promesas presidenciales los sucesos del 10 de junio nunca se esclarecieron.

El intento de restauración puesto en marcha entre 1970-1976 terminó en un fracaso económico y político. El segundo impulso restaurador correspondió a López Portillo (1976-1982) durante el *boom* petrolero. En 1979 el gobierno coqueteó con la idea de rectificar el rumbo: abrió un debate sobre el libre comercio y el proteccionismo. Sin embargo, en marzo de 1980, el entonces presidente anunció su determinación de que México no entrara al GATT. El petróleo —pensó la mayoría del gabinete— ampliaba los límites para financiar la industrialización mediante el crédito externo y permitiría equilibrar la balanza comercial. No había, consecuentemente, necesidad de modificar la estrategia de desarrollo. En 1978, anunciando el boom petrolero, el presidente López Portillo declaró: “El problema de México no es ya el financiamiento de nuestra pobreza sino el de aprender a administrar nuestra riqueza”¹⁶. En 1979 la exportación de crudo ya generaba divisas por 3.811 millones y para 1981 ese tipo de ingresos sumaban 13305 millones de dólares¹⁷. El flujo de dólares por la exportación de crudo permitió lanzar la economía a fuertes tasas de crecimiento (el PIB real aumentó en 8.3 y 7.9% en 1980 y 1981). Ese crecimiento se basó en el gasto público, que para 1982 representaba el 46.4% del PIB; las empresas paraestatales alcanzaron la cifra récord de 1.155. Sin embargo la expansión del gasto público, del sector paraestatal y de la misma industria petrolera (hay que recordar que México no tenía una plataforma industrial para explotar y exportar petróleo) se financió con créditos provenientes del exterior: en 1982 la deuda externa del sector público sumaba 58.874 millones de dólares. Los desequilibrios en la balanza comercial y en el presupuesto del gobierno no se corrigieron: en 1981 la cuenta corriente registró un saldo negativo de 12.554 millones de dólares. Ese mismo año el déficit fiscal representaba el 14.8% del PIB. Eso significa que en un lapso de 4 años la economía mexicana se petrolizó, situación que puede resumirse en dos cifras: 1) en 1981 el 68.51% del total de las exportaciones correspondía al petróleo crudo¹⁸; 2) en 1982 el 29.83% de los ingresos presupuestales del gobierno federal provenían del petróleo¹⁹. Como consecuencia de esta política la economía mexicana quedó absolutamente supeditada a dos variables internacionales: las tasas de interés y el precio del crudo. Las primeras comenzaron a subir desde 1979; el segundo se desplomó en 1981. El boom terminó en una absoluta bancarrota. La economía y la fuga de capitales se tornaron incontrolables. La respuesta de López Portillo fue nacionalizar la banca e instaurar el control de cambios el 10 de septiembre de 1982. Pero la situación no mejoró en absoluto. En los meses subsiguientes México entró en una moratoria de facto al no poder cumplir con sus compromisos internacionales.

16 / *Excelsior*, 6/II/1978.

17 / Cfr. Jorge Hierro y Allen Sanginés, op. cit. p. 219.

18 / Cfr. *La economía mexicana en cifras*, NAFINSA, México, 1986, p. 326.

19 / *Ibid.*, p. 262.

Vista en perspectiva, la decisión de estatizar la banca fue el canto del cisne de la política estatista y proteccionista. El segundo intento por restaurar el viejo esquema de desarrollo dejó al país al borde del abismo.

López Portillo fue más agudo en el ámbito político. Con la ley de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LOPPE) inició una reforma para darle cabida a la oposición mediante la representación proporcional. Lo más importante fue sin duda la legalización del Partido Comunista, que había perdido su registro desde mediados de los años cuarenta. La reforma política fue mucho más visionaria que la "apertura política" del sexenio anterior. Sin embargo la nueva ley electoral no ponía en cuestión la esencia del régimen, es decir la hegemonía del PRI y el papel de los sectores corporativos. La reforma se limitó en los hechos a darle voz a la oposición política. La convicción de López Portillo era que el PRI aglutinaba legítimamente el voto y el consenso de la gran mayoría. La oposición representaba sólo a las minorías, fueran estas de izquierda o derecha.

Entre 1970 y 1982 se desperdició la oportunidad de emprender una reforma a fondo y a tiempo en la economía y en la política. Ambos gobiernos estuvieron dominados por un impulso conservador: restaurar la viabilidad del desarrollo autocentrado y protegido; restaurar la legitimidad del monopolio del poder político.

Perestroika sin glasnost

EL GOBIERNO DE MIGUEL DE LA MADRID (1982-1988) emprendió la rectificación económica postergada. En 1985 abrió un debate nacional sobre el proteccionismo y la adhesión de México a los organismos internacionales de comercio. Ese mismo año decidió la entrada de México al GATT. Así comenzó el fin del modelo proteccionista. Vale apuntar que la rectificación del presidente De la Madrid no fue sólo consecuencia de la presión de las circunstancias. En 1979 De la Madrid había sido uno de los pocos miembros del gobierno de López Portillo que estaba a favor de entablar negociaciones con los organismos internacionales de comercio. El fin del proteccionismo se acompañó de una política de racionalización del gasto público y de una depuración del sector paraestatal. Entre 1982 y 1988 el gobierno liquidó 743 empresas públicas. Es decir, de las 1.155 empresas que había en 1982 quedaban 412 en 1988²⁰. Como consecuencia de la contracción económica y de la racionalización del gasto público el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos fue positivo en los años 1983, 84, 85 y 87. Pero el resultado más notable de esa administración se registró en la reestructuración industrial. Esto se reflejó en la composición de las exportaciones: el petróleo en 1988 representaba sólo el 29.1%, en tanto que las manufacturas representaban el 63.9% del total de las exportaciones²¹. Sin embargo, los resultados fueron menos satisfactorios en lo que se refiere al déficit fiscal y al control

de la inflación. El peso de la deuda externa y las oscilaciones internacionales del precio del petróleo obstaculizaron el programa de reordenación económica. Durante el periodo 1982-1988 las transferencias netas de recursos al exterior representaron un promedio anual del 5.9% del PIB²². Eso explica porqué en 1988 el déficit fiscal fue considerablemente alto (12.97% del PIB)²³ y porqué en la segunda mitad del sexenio la inflación superó los tres dígitos: 105.7% en 1986 y 159.2% en 1987. En 1988 la inflación bajó al 51%.

La política económica de ese sexenio sentó las bases para la recuperación económica. Sus logros en la depuración del sector público y en la reestructuración industrial son innegables. Sin embargo en el ámbito político el gobierno de De la Madrid se caracterizó por la prudencia y por un ánimo conservador. Es cierto que en 1983 reconoció los triunfos del Partido Acción Nacional en varias ciudades del norte de la República. Pero en 1986 ante las protestas de la oposición y de los ciudadanos en Chihuahua, se mantuvo imperturbable y en 1987 alertaba abiertamente sobre los riesgos de la alternancia política para la estabilidad interna.

El sexenio de Miguel de la Madrid no se puede equiparar con ninguno de los dos anteriores. No hubo en el ámbito económico ninguna vocación restauradora, sino todo lo contrario. Lejos de López Portillo y de Echeverría, De la Madrid apostó por una reforma radical de la economía. Sin embargo, por creerla innecesaria o por suponer que no era el momento adecuado para emprenderla, postergó una reforma política radical. Esta misma actitud se repitió respecto de los sectores corporativos; aunque los privilegios de los líderes petroleros fueron afectados el presidente resistió con esotocismo los desplantes y los alardes de los líderes sindicales.

Esta mezcla de reforma económica y de conservadurismo político se convirtió al final de sexenio en una fórmula explosiva. La rectificación económica estaba en su peor momento; no se sabía si era viable pero toda la población resistía los costos; se suponía —lo que sólo era parcialmente cierto— que esa política era la causa de la caída de los salarios y de los niveles de bienestar. Por carecer de canales para expresarse la inconformidad se fue amasando de manera sorda. En tales condiciones las elecciones del 6 de julio se convirtieron en un referéndum. El PRI perdió el control (compuesto) de la cámara de diputados. Por primera vez en la historia reciente de México el partido oficial tuvo que negociar acuerdos con la oposición para poder reformar la Constitución. Pero más allá de estos hechos las elecciones de 1988 produjeron una crisis de legitimidad. El retraso con que se entregaron los resultados, el pequeño margen con que el PRI obtuvo la mayoría absoluta (50.31% de la votación), además de las protestas de la oposición, sin contar con que Cuauhtémoc Cárdenas se autoproclamó vencedor, dejaron profundas dudas sobre los resultados de julio del 88. El mismo presidente Salinas de Gortari, en su discurso de toma de posesión, hizo referen-

20 / Carlos Salinas de Gortari, Anexo estadístico del III Informe de gobierno, México, 1991, p. 205.
21 / Fuente: Banco de México.

22 / Carlos Salinas de Gortari, op. cit., p. 39.

23 / Cfr. Arturo Huerta, *Liberalización e inestabilidad económica en México*, Diana, México, 1992, p. 204.

cia a la cuestión de la credibilidad y convocó a la oposición a realizar una nueva reforma política.

En suma: el sistema político y económico mexicano mostró sus primeros síntomas de agotamiento a finales de los sesenta. Entre 1970 y 1982 fracasaron los intentos por restaurar la viabilidad del proteccionismo y la legitimidad política. En 1982 se inició la rectificación económica, pero se postergó la política. La fórmula de una perestroika sin glasnost —*avant la lettre*— se hundió durante la sucesión presidencial.

La reforma del Estado

LA POLÍTICA ECONOMICA DE MIGUEL DE LA MADRID tenía todos los ingredientes para hacer estallar la unidad de la clase política en el poder. Por una parte los conflictos con los sectores corporativos eran una cuestión de vida o muerte: la modernización económica y administrativa suponía (tarde o temprano) la eliminación de la corrupción y de los privilegios de los líderes sindicales (esto era particularmente cierto para PEMEX y para la educación pública). Por otra parte, el proteccionismo y el estatismo eran para muchos priistas cuestiones de principio, es decir parte esencial de la doctrina de la Revolución Mexicana.

Entre 1982 y 1988 se trazaron las coordenadas de un nuevo mapa político. Las decisiones de privatizar empresas, de abrir la economía al comercio internacional o de limitar los privilegios de los líderes corporativos crearon fisuras, que luego se convirtieron en grietas, pero también sentaron las bases para nuevas alianzas. Por eso la lucha por la sucesión presidencial fue un enfrentamiento entre las corrientes que estaban a favor de la reforma emprendida y las que estaban en contra. En agosto de 1987 aparecieron las primeras noticias sobre la formación de una corriente opositora en el interior del PRI. La Corriente Democrática presentó el 10 de octubre en Morelia su documento de trabajo número uno. Enarbolando la bandera de la democratización del PRI y la vuelta a los orígenes revolucionarios, Cuauhtémoc Cárdenas asumió el liderazgo de los opositores²⁴. Aunque las tensiones entre el PRI y la Corriente Democrática se intensificaron gradualmente, lo cierto es que el rompimiento se produjo hasta que el 4 de octubre fue designado candidato Salinas de Gortari. Este hecho permite suponer que la Corriente Democrática nació con un objetivo máximo y otro mínimo: el máximo era abrir el juego para influir en la designación del candidato; el mínimo vetar a Salinas de Gortari. A partir de ese momento los acontecimientos se sucedieron con rapidez. El 12 de octubre Cárdenas aceptó ser postulado candi-

24. "Es después de 1940 cuando se producen las desviaciones y los retrocesos mayores: se reforma el artículo 30. constitucional, manteniendo la laicidad de la educación pero quitándole el carácter de socialista que le había dado la decisión legislativa de 1933; se modifica en diciembre de 1946, con sentido contrarrevolucionario, el 27 constitucional fortaleciendo así la reconstitución de latifundios y el acaparamiento por vía de simulación o renta de grandes extensiones rurales; se acentúa el proceso de concentración de la riqueza (...) Las decisiones y las estructuras políticas, estatales, partidarias y sindicales han tendido también desde entonces a centralizarse y rigidizarse" (Discurso de Cuauhtémoc Cárdenas en Monterrey, Nuevo León, el 26 de marzo de 1987 en Jorge Laso de la Vega, *La Corriente Democrática*, Editorial Posada, México, 1987, p. 305).

dato a la presidencia por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y ese mismo día la Corriente Democrática llamó a repudiar la candidatura de Salinas de Gortari²⁵. El 28 de octubre el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) manifestó su apoyo a Cárdenas²⁶. El 13 de diciembre el Popular Socialista se sumó al PARM y al PST. Luego se constituyó el Frente Democrático Nacional. No es casual que el programa que enarboló Cuauhtémoc Cárdenas sea, en el mejor y en el peor de los sentidos, un conjunto de propuestas conservadoras que buscan restaurar los viejos esquemas de desarrollo.

La ruptura en el interior de la élite gobernante era inevitable. De hecho había comenzado con la designación de De la Madrid como candidato presidencial y alcanzó uno de sus puntos culminantes con la salida de Cárdenas y Muñoz Ledo. Pero igualmente inevitable era (es) el nacimiento de nuevas convergencias. Estas tienen una dimensión histórica de largo plazo y tocan cuestiones fundamentales para México: el tratado de libre comercio, la desregulación de la economía, la reforma agraria, la reforma educativa y la nueva relación entre el Estado y las iglesias. En todos estos puntos la coincidencia —aunque las propuestas no sean idénticas— entre la reforma del Estado que ha emprendido el presidente Salinas de Gortari y el programa del Partido Acción Nacional son evidentes. Cimentan la posibilidad de la alternancia pero posibilitan algo más importante: grandes consensos nacionales para culminar la reforma política y económica que el país demanda desde 1970.

La profundidad de la ruptura en el interior de la élite gobernante se hizo evidente el 6 de julio. El nuevo mapa político, que se fue delineando soterradamente durante el gobierno de Miguel de la Madrid, irrumpió en la elección presidencial. Los resultados electorales causaron estupor y aceleraron los tiempos. El perfil del nuevo gobierno se dibujó casi al día siguiente de la toma de posesión: el 10 de enero de 1989 la encarcelación del líder del sindicato petrolero ("La Quina"), que era un cacique que había desafiado el poder de varios presidentes. En julio del mismo año, el reconocimiento del triunfo del candidato del Partido Acción Nacional a la subnatura de Baja California. Y en octubre el PRI y el PAN acordaron reformar la Constitución (los artículos que trataban cuestiones electorales). Al año siguiente, en julio, todos los partidos (salvo el PRD liderado por Cárdenas) aprobaron un nuevo código electoral.

Entre julio de 1988 y agosto de 1991, fecha en que se celebraron las elecciones federales intermedias, el panorama económico y las expectativas de la población se transformaron radicalmente. Lo primero que hay que señalar es que la política económica del nuevo gobierno no sólo continuó sino que profundizó las orientaciones del sexenio anterior. En ese sentido los programas de privatización de empresas y apertura comercial se aceleraron; entre 1988 y 1991 se liquidaron 197 empresas públicas (restan 252). Pero lo

25 / *La Jornada*, 13/X/1987.

26 / *La Jornada*, 29/X/1987.

más importante fue que el gobierno decidió privatizar sectores, como teléfonos y la banca, que antes se consideraban estratégicos. El principio rector de las privatizaciones no ha sido sólo el que las empresas produzcan pérdidas: ese no era el caso ni de la compañía telefónica ni de la banca; sino que la modernización de esas empresas demandaba inversiones muy cuantiosas que el Estado no está en condiciones de efectuar. Simultáneamente los ingresos por la venta de las paraestatales se ha orientado a pagar la deuda interna del gobierno de la República. Así, en 1991 se canalizaron 20 billones de pesos (que se obtuvieron por la venta de la compañía de teléfonos y de algunos bancos) a la reducción de la deuda interna que se redujo en un 12 por ciento²⁷. Por otra parte, la acelerada liberación del mercado interno se convirtió en un poderoso instrumento de lucha contra la inflación. La reducción de los aranceles con un tipo de cambio estable permitió la importación de productos a bajo costo que obligaron a la industria nacional a ajustar sus márgenes de utilidad y a incrementar la productividad. México es hoy una de las economías más abiertas del mundo. El arancel máximo es del 20% y el arancel promedio ponderado es menor al 10%. Paralelamente el desliz del tipo de cambio se ha reducido progresivamente: en 1990 era de 80 centavos diarios y en 1991 era de 40 centavos. La estabilidad del tipo de cambio no se puede comprender sin hacer referencia a la renegociación de la deuda que México suscribió con la banca internacional en marzo de 1990. En los últimos 3 años los flujos de capital, provenientes de la repatriación de capitales o de la inversión extranjera, se han acelerado considerablemente. Así, en 1989 las transferencias netas al exterior se redujeron al 1.2% del PIB y en 1990 se contaron con recursos adicionales equivalentes al 1%. Esta cifra sintetiza el éxito de la política seguida; al respecto basta recordar que entre 1982 y 1988 el monto anual de transferencias al exterior equivalía al 5.9% del PIB. En estas condiciones el déficit público se redujo considerablemente: 5.7% en 1989 y 3.8% del PIB en 1990. Lo mismo ha sucedido con la inflación, que bajó del 51.7% en 1988 a menos del 20% en 1991. Para el año en curso se espera un descenso aún mayor.

Las claves fundamentales del éxito económico han estado en: 1) el Pacto para la Estabilidad y Crecimiento que se puso en marcha desde 1988 y que se ha renovado cada año. Dicho pacto consiste en un acuerdo entre las organizaciones sindicales, empresariales y agrarias para concertar (limitar) los aumentos a los salarios y los precios. Ese mecanismo permitió bajar la inflación del 159% en 1987 al 51% en 1988. La importancia que tiene este mecanismo es fácil de precisar: en un proceso hiperinflacionario las expectativas de los actores económicos se convierten en una de las causas de la inflación. La concertación permite cambiar las expectativas y el comportamiento de los agentes económicos; 2) la renegociación de la deuda que permitió aligerar la transferencia de recursos hacia el exterior; 3) la política de liberación comercial que, con un tipo de cambio estable (un desliz controlado), se convirtió en un factor fundamental para controlar los incrementos

27 / Carlos Salinas de Gortari, *op. cit.*, p. 35.

de precios. Ninguno de estos tres factores por sí sólo habría sido la solución, pero juntos crearon una nueva dinámica económica. De hecho, la reducción de la inflación y del servicio de la deuda interna y externa permitieron, a su vez, reducir notablemente el déficit fiscal. Reducción que redundó en mejores expectativas para el conjunto de los agentes económicos. En tal sentido, vale tener presente que todos estos logros se han conseguido en el contexto de tasas positivas de crecimiento (superiores a los de la población): el PIB creció 3.9% en 1990 y 4.8% en los primeros seis meses de 1991²⁸.

¿Está la economía en el mejor de los mundos posibles? ¿Qué se puede esperar en el futuro? ¿Cuál ha sido el impacto de la mejoría económica en el ámbito político? El único elemento perturbador en el esquema económico vigente son los saldos desfavorables en la cuenta corriente de la balanza de pagos: desde 1988 hasta la fecha las importaciones superan a las exportaciones. Ese saldo desfavorable ha sido compensado por el de inversión extranjera (productiva o de portafolio), así como por la repatriación de capitales. Eso significa que mientras las expectativas de los inversionistas no se modifiquen la economía funcionará correctamente. De ahí la importancia que tiene para México la firma del TLC con los Estados Unidos y Canadá. Por una parte es una forma de asegurar la continuidad de la política económica y de proporcionarle garantías de largo plazo a los inversionistas. Por la otra se trata de exigir una mayor apertura (particularmente de parte de los EE.UU., con los que México concentra casi el 70% de su comercio) para los productos mexicanos. En ese sentido la firma del TLC deberá acelerar los flujos de inversión que acabarán de consolidar el nuevo modelo de desarrollo.

Los peligros no provienen, pues, del esquema económico en sí mismo sino que podrían provenir más bien o de un estallido social o de una crisis política. Sin embargo no es probable ni el uno ni la otra. El crecimiento económico ha comenzado a traducirse en una recuperación paulatina del salario y del poder de compra. Las expectativas de la mayoría de la población son positivas. En las encuestas que se han realizado la mayoría espera que su situación mejorará en el futuro. Aunado a esto el gobierno desarrolló un programa de asistencia social (solidaridad) que se ha orientado a los sectores más pobres. Mediante una canalización ágil de recursos y con el concurso de las propias colonias o comunidades se ha dado un impulso fuerte a las obras sociales de infraestructura. Este programa ha conquistado la simpatía de los sectores más pobres y es una de las causas que explican la recuperación del PRI en las elecciones federales de 1991. En esas elecciones obtuvo el 61% de la votación; recuperó 11 puntos respecto a la elección de 1988. La posibilidad de una crisis política es también remota. Después de julio del 88 sólo el PRD, que encabeza Cárdenas, ha permanecido al margen de las negociaciones. El Partido Acción Nacional, que es la organización más fuerte y de más arraigo después del PRI, se ha convertido en un interlocutor del gobierno de la República. En ese sentido los procesos electorales son cada

28 / Carlos Salinas de Gortari, *op. cit.*, p. 31.

electorales son cada vez más competitivos y la alternancia política es una posibilidad real en varios estados de la República. Por lo demás, en las elecciones del 18 de agosto de 1991 el PRD obtuvo sólo el 8% de la votación. Doble derrota de Cuauhtémoc Cárdenas, quien proclamaba representar a la mayoría del pueblo y que al frente de una coalición conquistó el 31% de la votación en 1988.

¿Cuál es el futuro de la reforma política? ¿Cuáles serán sus tiempos? Su futuro —a menos que suceda algo verdaderamente extraordinario— está asegurado. Primero porque el gobierno de la República no puede prescindir del consenso y del diálogo con la oposición política, o al menos con una parte de ella. Tal consenso es imposible si no se le otorgan una serie de garantías a la oposición: unas tienen que ver con la normatividad y otras con la igualdad de oportunidades para los partidos políticos.

Segundo, el tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá es un factor clave. Es imposible pensar en una mayor integración económica en el contexto de escándalos y protestas electorales. Otras experiencias —como la de España— apuntan en ese mismo sentido. El TLC crea un nuevo horizonte en todos los órdenes: económico, político, social y cultural. Su influjo sobre nuestra vida política ya es un hecho.

Los tiempos de la reforma política están acotados por varios elementos: por una parte por la fuerza (o debilidad) de los partidos de oposición; por la otra por la imposibilidad de mantener legislaciones y prácticas que transforman los conflictos electorales en confrontaciones políticas. Un factor adicional será el compromiso del gobierno de la República de avanzar en la legislación y en la práctica para hacer más equitativa la contienda. Este compromiso depende, en lo esencial, independientemente de la existencia (o no) de una convicción democrática, de una evaluación pragmática de la situación que vive el país. El costo de mantener el sistema autoritario y de romper el diálogo con la oposición es demasiado alto. Los beneficios de los escándalos electorales no sólo son nulos sino que provocan déficits de legitimidad.

No se puede afirmar que la modernización económica no llegará a buen fin si no se acompaña de una modernización política. Hay ejemplos históricos que invalidarían semejante tesis; recordemos, por mencionar sólo dos, la Alemania nazi y el reciente caso coreano. Lo que sí es cierto es que la perestroika sin glasnost del sexenio pasado demostró ser un camino intransitable. También es cierto que la integración económica con América del Norte multiplica los costos de los escándalos electorales. Todo esto sucede en el contexto de un gran consenso nacional: en las elecciones pasadas la mayoría de los mexicanos votó por el PRI y el PAN, es decir, por el TLC, por la reforma del Estado, por la desregulación de la economía y, sobre todo, por la continuidad en la reforma emprendida. En ese sentido, la democratización del sistema político no ha jugado un contra sino a favor de la reforma económica. ¿Por qué, entonces, habría que apostar en contra de la democracia?