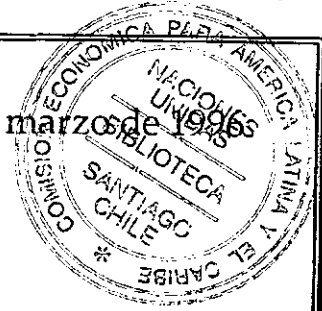


14 de marzo de 1996



**MEXICO EN CRISIS: REFORMA, INSTITUCIONES  
Y TRANSICION**

David Ibarra

---

Los Compromisos con la Nación.

Handwritten marks and scribbles in the top right corner.

INDICE

	Página
Introducción	1
La índole de los cambios económicos	6
Ganadores y perdedores	15
La disolución del presidencialismo	24
Conclusiones	28
BIBLIOGRAFIA	40

## Introducción

La economía mexicana sigue afectada por varios desequilibrios que al retroalimentarse mantienen postrada a la producción y al empleo. Uno es de orden estructural: se caracteriza por un proceso incompleto de modernización institucional y de la planta productiva vernácula para insertarse exitosamente en la economía internacional y absorber por entero los acomodos asociados al cambio de modelo de desarrollo. El segundo problema es de liquidez: todavía hay rémoras y costos para atender con recursos propios la acumulación de vencimientos inmediatos de la deuda externa. El tercero es de orden social y se refleja en la intensificación de la injusticia distributiva.

A ello se añade una reforma económica calcada del consenso de Washington cuyos componentes están desequilibrados en cuanto a desproteger los intereses nacionales *vis a vis* las concesiones al exterior y también por facilitar el ahondamiento del dualismo interno, sea entre segmentos de las diversas ramas productivas o entre grupos sociales. En efecto, la apertura resultó demasiado rápida, los costos del ajuste se cargaron de modo sesgado, se acotó en exceso el radio de acción del Estado y de las instituciones de fomento aun para instrumentar políticas de reconversión productiva o de equilibrio social.

Los círculos viciosos generados por dichos desajustes revisten una complejidad que trasciende con mucho a la esfera económica. Con todo, su interacción directa podría sintetizarse como sigue: la apertura externa unida a la insuficiencia competitiva del grueso de las empresas agrícolas e industriales desde 1988 produjo déficits crecientes en la cuenta corriente de la balanza de pagos que hubieron de zanjarse en alta proporción con créditos foráneos de corto o cortísimo plazo; el consumismo y la reducción del ahorro nacional surgieron como fenómenos colaterales.

Las debilidades de la estrategia elegida resultaban más o menos evidentes desde tiempo atrás: la tasa de crecimiento del ingreso por habitante se estancó a lo largo de los últimos quince años con el debilitamiento consiguiente del mercado de trabajo; la apreciación sistemática del peso entre 1988 y 1994 (36 por ciento) contrarió la dirección de la estrategia hacia afuera y obligó a un endeudamiento insostenible; lo abrupto de la liberalización llevó a un sobreajuste microeconómico que fue acentuado por la ausencia de políticas industriales o devaluaciones compensatorias de la supresión del proteccionismo o facilitadoras de la reconversión de la planta productiva nacional. En el mismo sentido, influyeron la utilización del tipo de cambio como ancla antiinflacionaria y la política de tasas de interés dirigida a procurar el equilibrio externo —atrayendo capitales foráneos—, pero castigando los costos y la competitividad de los productores nacionales.

A la postre, la insuficiencia estructural tornó insostenible el financiamiento de los pagos externos, no tanto porque hubiese fuga de capitales, sino porque los flujos netos de ingreso —2,500 millones de dólares en promedio mensual en 1994— comenzaron a flaquear, las reservas de divisas se evaporaron y la paridad cambiaria tuvo que sufrir una fuerte depreciación. Y con la devaluación se derrumba todo el edificio de la estrategia económica anterior, debiéndose recomenzar a cualquier costo la tarea de reequilibrar la economía. Pero ahora no sólo se trata de solventar las presiones inflacionarias, sino también de salvar a la industria, de reducir a marchas forzadas la brecha entre lo que se compra y lo que se vende en el exterior, servir la deuda y recuperar el necesarísimo prestigio internacional.

Por elección propia y preferencia de los financiadores foráneos, las exigencias de acomodo llevan a seguir la vía recesiva del ajuste. Los costos sociales son intensos, como también lo es el debilitamiento generalizado de las empresas industriales, agrícolas y de servicios. Quiérase o no, las exigencias estabilizadoras estorban la modernización y expansión productivas de las que depende a la larga la suerte de la estrategia exportadora, la ocupación y la misma recuperación de la capacidad de crecimiento.

Como es natural, el costo principal de la política postdevaluatoria y de la secuela de problemas que se venían arrastrando ha sido el de contraer excesivamente a la economía. Ya no es sólo que las pequeñas y medianas empresas o los productores

de bienes no comercializables se encuentren en situación desesperada, el descuido microeconómico comienza a afectar a empresas grandes y, desde luego, tiene postrado al conjunto del sistema bancario nacional. Diferir la solución de fondo de esos problemas multiplica los costos de las subsiguientes operaciones de rescate y obstaculiza la necesarísima recuperación de la economía.<sup>L/</sup> Por su parte, el sector exportador, con todo su dinamismo —sus ventas crecieron más del 30 por ciento en 1995—, todavía es una locomotora con poca capacidad de arrastre o si se quiere con vinculaciones productivas insuficientes para compensar el empobrecimiento de la demanda interna.

Aún así, la estrategia de corto plazo se ha diseñado para producir un receso fuerte, intenso, necesariamente doloroso, con la esperanza de que resulte breve y permita después plantearse en mejores circunstancias los caminos de la prosperidad y el bienestar. Al efecto, se ha instaurado una política fiscal austera y una política monetaria restrictiva, al costo de configurar el receso más hondo de la economía mexicana del último medio siglo. En cuanto a la reforma estructural se sigue insistiendo en profundizar la desregulación económica, desincorporar actividades del sector público y celebrar nuevos tratados de libre comercio con países de distintas zonas del mundo.

---

<sup>L/</sup> La socialización de las pérdidas por carteras vencidas de la banca ya se estima en 12 por ciento del producto por Standard and Poor's. Más aún, la interrupción parcial de las funciones de intermediación financiera resultante, se constituyen en escollo formidable a la reanudación del proceso nacional de crecimiento.

Así, con éxitos parciales, retrocesos y titubeos, la economía mexicana ha invertido más de una década tratando de ganar la estabilidad perdida al paso que intenta mudar los basamentos del patrón tradicional de crecimiento. Al propio tiempo, los grandes objetivos nacionales han variado en algún grado, o al menos en la determinación de las preferencias temporales, tanto como las concepciones sobre cómo satisfacerlos. En particular, la estabilidad de precios, la liberalización y eficiencia económicas o el cuidado de la ecología ocupan hoy el lugar que antes correspondía al crecimiento y al nacionalismo económicos.

En varios terrenos hay avances, se han saneado las finanzas públicas y se ha independizado al Banco de México para que sirva de guardián antiinflacionario. Y en pocos años se ha pasado de las exageraciones proteccionistas anteriores a la más extrema libertad económica con el exterior. En el último año, la balanza de pagos se ha corregido, aunque en alto grado debido al intenso receso limitador de las importaciones.

Con diversa suerte se han combatido las presiones alcistas de los precios, evitándose en dos o tres ocasiones los riesgos de caer en una espiral hiperinflacionaria. Sin embargo, las fuerzas desestabilizadoras no han quedado dominadas, como lo demuestran las experiencias posdevaluatorias de 1987 y 1995, ni se ha recobrado la capacidad de crecimiento.



Explorar, en consecuencia, cuáles son las fuentes de congruencia o los eslabones estratégicos faltantes entre el corto y el largo plazos, entre la coyuntura y la mudanza estructural parece constituir una cuestión singularmente importante. Del mismo modo, conviene trascender los enfoques normativos de la estabilización o de la liberalización a fin de analizar las restricciones reales al cambio que surgen sea de los efectos de la propia reforma o de factores conexos de orden institucional.

### **La índole de los cambios económicos**

Las mudanzas económicas de los últimos tres lustros reconocen profundidad inusitada, sobre todo si se toman años más próximos. En varios sentidos, el nuevo patrón institucional no se ha cimentado y propicia abruptas alteraciones en la asignación de recursos, en la distribución de cargas y beneficios y, desde luego, en acentuadas fluctuaciones de la demanda.

Las mutaciones de esa índole están causando trastornos que el análisis económico tradicional no capta al tomar como dadas las estructuras sociopolíticas; al considerar como invariantes los gustos o preferencias sociales frente a mudanzas dramáticas en la distribución del ingreso, o al tomar como establecidas y completas las instituciones de mercado que apenas se construyen.

A partir de algunos de esos supuestos un tanto irrealistas, el gobierno por sí mismo seleccionó los grandes objetivos sociales y más

recientemente las prelações en la remodelación de las instituciones económicas. Además, determinó en mucho no sólo el sentido, sino el ritmo de las reformas. Con algunas dosis de autoritarismo, se exageraron y apresuraron los cambios estructurales, sea con el propósito de evitar o acotar reacciones adversas, contrarrestar fuerzas e intereses opuestos o finiquitar prontamente la etapa sistémica de transición. Ese proceder ignorante de muchas interrelaciones sociales, ha magnificado costos que se expresan principalmente en el ahondamiento de las disparidades distributivas, y en debilitamiento de las bases productivas nacionales con impactos desestabilizadores en el mercado de trabajo y en el sistema político. Todo el andamiaje social ha sufrido repercusiones, no siempre anticipadas o deseadas de las transformaciones hasta hacer insoslayable emprender y finiquitar un trabajo nada desdeñable de reconstrucción institucional.

A lo largo de ese proceso, los diversos actores sociales no han permanecido impasibles. Desde luego, los beneficiarios del cambio buscan de inmediato tomar los liderazgos y las ganancias, descuidando en contraste asumir las responsabilidades anejas; los grupos perdidosos se empeñan, en defender antiguas prerrogativas o al menos ganar concesiones que mitiguen los costos caídos sobre sus hombros. En ocasiones, ello se manifiesta en desgarramientos y reestructuración de la organización política, en proliferación de enfrentamientos y, en otras, se da origen a círculos viciosos en lo económico. En cualquier caso, está vivo un complejo proceso de

acomodos, no siempre convergentes, que lentamente habrá de cristalizar en nuevas instituciones económicas y políticas.

Muchos de los ajustes económicos escapan a los mecanismos de mercado y en otras ocasiones no ocurren como lo suponen los libros de texto, sea por deficiencias en la teoría aceptada o por la presencia de numerosas imperfecciones del régimen de competencia, singularmente presentes en los países en desarrollo. Tampoco los acomodados políticos siguen una ruta lineal ni se producen instantáneamente, o dejan de ser influidos y ejercer influencia en la economía.

Tal es el dilema transicional en que está inmerso el país y que por lo general no ha sido bien comprendido a juzgar por la premura con que se quieren instrumentar los ajustes económicos y la lentitud y asimetría con que se procede a la reconstrucción de las alianzas sociales, cuando no de los sistemas jurídicos y políticos que les servirán de apoyo en el futuro.

Si bien se advierte, recursos mucho más cuantiosos y permanentes se re canalizan de unas manos a otras por medios institucionales o jurídicos que a través de las reasignaciones presupuestales ordinarias aunque éstas sean de suyo importantes.. En la distribución del ingreso influye no sólo la productividad de los factores, sino, y de manera decisiva, los arreglos institucionales. También es claro que el tamaño y la estructura de la demanda de los mercados nacionales han estado sujetos a bandazos sin precedente histórico en tiempos de paz. Oscilaciones que por su magnitud y recurrencia tornan indeterminado el cálculo empresarial y

simultáneamente alteran las opciones presentes y futuras de progreso de los distintos agentes económicos y sociales.

Entre 1987 y 1995 la ponderación del comercio exterior en el producto pasó aproximadamente del 30 a más del 50 por ciento. Sea por las sucesivas alteraciones en los precios relativos o por las oscilaciones en la actividad económica del país, el sector exportador ha registrado un notable crecimiento con un angostamiento correlativo —no inferior al 13 por ciento del valor agregado— de los sectores productores de bienes no comercializables.<sup>2/</sup> Los grupos beneficiados todavía son pocos, mientras los perdidosos comprenden al grueso de los establecimientos empresariales.

El saneamiento de las finanzas públicas, sea por la vía de la reducción de subsidios, gastos corrientes e inversiones, así como por el alza real de los precios y tarifas de los bienes o servicios públicos, representa, por igual, modificaciones harto significativas en la distribución nacional de beneficios e ingresos. Ocurren al propio tiempo cambios impresionantes en la asignación del gasto. Así se han logrado sanear las finanzas públicas a partir de déficits del orden del 17 por ciento del producto que, con todas sus ventajas, beneficia o perjudica de modo distinto a los diversos segmentos de la sociedad civil. El fomento industrial que tradicionalmente constituyó una de las más altas prelacións, ve disminuir su participación del 14 por ciento de las erogaciones programables a menos del uno por ciento

---

<sup>2/</sup> En el mismo sentido, en el período 1987-1994, las importaciones duplican su participación en la oferta global, y las de bienes de capital suben del 45 al 75 por ciento de los suministros totales de los mismos, tipificando un proceso negativo de sustitución de compras foráneas.

entre 1988 y 1994. En contraste, sube la ponderación del gasto social, sobre todo por la vía de los programas de "Solidaridad" hasta representar más del 50 por ciento, sin que ello baste para contener la difusión de la desigualdad.

A partir de 1988, se alteran radicalmente las reglas que norman el comportamiento del sector financiero nacional. El banco central o las autoridades hacendarias dejan de fijar las tasas de interés, de asignar selectivamente el crédito y de usar el encaje legal como instrumento principal de captación de fondos para el sector público o el fomento económico. Junto a la privatización de la banca, se libera el crédito, las operaciones de mercado abierto sustituyen a los encajes y se convierten en el mecanismo para determinar las tasas de interés. Además, se borran muchas de las limitaciones anteriores a los inversionistas extranjeros interesados en adquirir valores privados o públicos en los mercados nacionales.

Todo ello, tiende a modernizar un sistema financiero reprimido y poco profundo, pero a la vez es causa de alteraciones significativas en la asignación de los recursos prestables y en la elevación de las tasas reales de interés bien por encima de las que prevalecen en los mercados internacionales.

Como resultado cae dramáticamente la participación de los recursos canalizados a las manufacturas, la agricultura y al sector energético. Entre 1989 y 1994, los préstamos de la banca comercial y de la banca de desarrollo a esas ramas productivas se desploman del 47 al 25 por ciento. Y todavía es más grave el descenso de los apoyos otorgados por las instituciones de desarrollo, que se mueven

del 64 a menos del 20 por ciento de los saldos anuales de sus carteras.

En marcado contraste, asciende la asignación del crédito al consumo, a la construcción —por el impulso a las carreteras de cuota— y al propio sector financiero. La participación de esas tres actividades se expande del 25 al 45 por ciento de los saldos conjuntos de la banca de desarrollo y comercial en el mismo período. En particular, es notoria la absorción de recursos del sector bancario y de servicios financieros, cuya ponderación sube del 8 al 18 por ciento del total del crédito y, esas cifras, en los portafolios de la banca de desarrollo, se triplican, pasando del 21 al 66 por ciento.

A mayor abundamiento, el crédito se dolariza aun en el caso de usuarios productores de bienes no comercializables. En marzo de 1994, más del 29 por ciento de la cartera bancaria se había otorgado en moneda extranjera. De ahí la vulnerabilidad extraordinaria del sector productivo frente a la devaluación.

Por último, el crédito de inversión se debilita. Primero por los efectos de la desestabilización de precios, luego por el alza persistente de las tasas de interés —compensatoria de la apreciación cambiaria del período 1988-1994— o por la composición de la captación bancaria que inducen a prestar los recursos a corto plazo y, más tarde, por la crisis devaluatoria de 1994.

Precisamente en el período en que más debió alentarse la modernización del aparato productor de bienes, la liberalización bancaria y las prelación estatales, eligieron derroteros distintos que

no son ajenos al acrecentamiento de la deuda privada externa ni a los cambios en la distribución dinámica de las oportunidades de desarrollo.

La afluencia de recursos foráneos tampoco contribuyó a subsanar la escasez del financiamiento dirigido al sector real de la economía. En el período 1989-1994, las inversiones de cartera representaron casi el 60 por ciento de la captación de ahorro de ese origen y, de eso, menos de las dos quintas partes se dirigió a adquirir valores de renta variable. En contraste, la inversión directa apenas representó el 23 por ciento del gran total, y favoreció a los servicios. En promedio el comercio, las comunicaciones, el sector financiero y los servicios comunales absorbieron más del 60 por ciento, mientras la industria y la agricultura vieron reducir sensiblemente su participación a menos del 34 por ciento, cuando representaron entre el 40 y 50 por ciento en buena parte de la década de los ochenta. Por lo demás, la liberalización de las normas de la propiedad intelectual, seguramente acrecentará los pagos por el uso de patentes, marcas y franquicias.

Entre 1989 y 1995, las elevadas tasas de interés provocaron transferencias descomunales de ingreso de empresas y deudores a los ahorradores nacionales y extranjeros, que se suman al costo de las garantías cambiarias o a la indexación del papel gubernamental

(tesobonos, ajustabonos).<sup>3/</sup> A lo anterior se añade la acumulación de carteras incobrables del sistema bancario que, como se dijo, ya obliga a socializar pérdidas cuantiosas de deudores y bancos.<sup>4/</sup>

Con todas sus ventajas, el proceso de adaptación del sector moderno de la economía al régimen de competencia externa presenta el inconveniente de desajustar al mercado de trabajo e invertir sus tendencias seculares, en parte para hacer viable la nueva redistribución del producto. Se pierde transitoriamente la capacidad de sostener el poder adquisitivo de los salarios y de crear empleos, sea por cierre de producciones, reducción de costos o implantación de métodos de trabajo ahorradores de mano de obra. La desocupación abierta y la expansión del empleo informal, alcanzan cifras sin precedente que se traducen en poderosas presiones depresoras de los salarios reales.<sup>5/</sup> En términos agregados, la participación de los trabajadores en el producto se reduce espectacularmente, alrededor de nueve puntos del producto entre 1980 y 1992, que parecen haber ganado los rentistas.

---

<sup>3/</sup> El tratamiento cambiario de los tesobonos implicó compensar con una cifra de alrededor de 15 mil millones de dólares a los tenedores de ese papel durante 1995. Además como señalan Reyes Heróles, J. (1988), y Gersovitz, M. (1989), pp. 649-702, los diferenciales en tasas de interés favorecen a los ahorradores mayores.

<sup>4/</sup> Se estima que la socialización directa o indirecta de pérdidas resultará mayor a los ingresos gubernamentales por las privatizaciones.

<sup>5/</sup> Los salarios mínimos reales aunque han perdido representatividad alcanzan (1995) apenas un tercio del nivel alcanzado en 1980. Y el desempleo abierto sumado a los trabajadores de tiempo parcial ascienden a más del 20 por ciento de la población económicamente activa.



La desincorporación de empresas estatales altera de modo trascendente la propiedad de la riqueza nacional y recanaliza cuantiosos flujos futuros de ingreso, aparte de fortalecer transitoriamente la liquidez de las cuentas públicas. La suma de los ingresos por privatizaciones del período 1988-1994 representaba casi el 20 por ciento del producto de 1992. Mucho del poder económico cambia, así, de manos<sup>6/</sup> con efectos más o menos permanentes en la configuración futura de la economía.

A las enormes alteraciones apenas parcialmente enumeradas en la distribución estática y dinámica de riqueza e ingresos entre factores de la producción, sectores de la actividad económica y agentes nacionales y extranjeros, gobierno y sociedad civil, se suma el impacto de fluctuaciones intensísimas<sup>7/</sup> de corto plazo en los mercados financieros o cambiarios<sup>7/</sup> que por igual enriquecen o empobrecen a diversos sectores de la población. Sólo en 1995, la inversión cae más del 25 por ciento y el consumo alrededor del 14 por ciento. Difícilmente podrían darse dislocaciones mayores en el nivel y composición de la demanda de los mercados nacionales.

A mayor abundamiento, el reparto del ingreso viene empeorando sistemáticamente. En 1992, el 40 por ciento de la población menos favorecida recibía el 13.8 por ciento del ingreso y

---

<sup>6/</sup> Van del Valle (1989), pp. 601-15, Yarrow (1988) y Woodward (1992) señalan variadas posibilidades de intensificar la desigualdad por efecto de las privatizaciones.

<sup>7/</sup> Desde marzo de 1994, el tipo de cambio, sin contar oscilaciones transitorias importantes se ha depreciado más del 100 por ciento. Entre fines de noviembre de 1994 y fines de febrero de 1995, el Índice de Precios y Cotizaciones de la bolsa se desplomó de 2,689 a 1,447 puntos para luego ascender hasta alcanzar más de 3,000 puntos al terminar enero de 1996.

sólo el 12.5 por ciento en 1994. En contraste, el 20 por ciento de la más rica absorbía en esos años el 53.9 y el 55.2 por ciento del ingreso.<sup>8/</sup>

Es ese cúmulo de circunstancias el que está detrás de los sucesivos y exorbitantes acomodos y reacomodos distributivos o de poder económico, característicos de los períodos de transición institucional. Hay entonces, no vale negarlo, un problema relacionado con el control de la economía. Los conflictos sociales —como escribía Dewey<sup>9/</sup>— ocurren no tanto porque los intereses individuales sean incompatibles con los de la sociedad, sino por cuanto los intereses de algunos grupos ganan la partida y aún suprimen los de otros grupos. Aquí, y no en la metafísica de la desconfianza, ha de encontrarse la explicación de las incertidumbres que atenazan al empresario y entorpecen las decisiones de inversión. En verdad se trata de turbulencias del orden institucional, de decantación incompleta de las nuevas fuerzas sociales o de la falta de aceptación generalizada de los liderazgos que nacen de regateos de poder y se manifiestan en desconcierto y vaivenes abruptos de las variables económicas.

### Ganadores y perdedores

Las metas de apertura y liberalización instauradas en la década de los ochenta estaban encaminadas central, aunque no

---

<sup>8/</sup> Y no se crea que se trata de datos afectados por fenómenos cíclicos. Entre 1984 y 1992 la participación del 40 por ciento de los más pobres, en las zonas urbanas se redujo del 20.1 al 16.6 por ciento y en las rurales del 20.3 al 19.4 por ciento

<sup>9/</sup> Véase, Dewey, J. (1973).

exclusivamente, a crear condiciones propicias al ingreso y a garantizar el aporte de actores externos a la economía nacional. Por eso, el rumbo medular de las reformas se dirigió a igualar o mejorar las condiciones en que se desenvuelven los agentes productivos en otras latitudes, a ofrecer negocios atractivos y a reducir interferencias estatales que suelen entorpecer o introducir elementos aleatorios de inseguridad en la evolución fluida de las transacciones transfronterizas.<sup>10/</sup> Hacerlo así, fue considerado la condición de acceso a la inversión o tecnología extranjeras y a los mercados y redes de comercio o producción de dimensión internacional, es decir, la compuerta a una fase nueva de prosperidad y desarrollo, semejante a la que viven los países del sudeste asiático.

De la misma manera, la estabilidad de precios —*desideratum* dominante de la política económica de corto plazo—, se enderezó en parte a reducir la incertidumbre en las transacciones internacionales o de los agentes económicos (sobre todo los poco familiarizados con el país), tanto como a demostrar la voluntad gubernamental de finiquitar a cualquier costo las reformas estructurales emprendidas. Desde luego, la política de estabilización de precios tuvo méritos, como los de imponer orden en las finanzas públicas o de eliminar los riesgos de la hiperinflación, pero sus virtudes proclamadas *urbi et orbi* en cuanto a moderar la pérdida de poder adquisitivo de los grupos menos favorecidos de la población fueron exageradas o por lo

---

<sup>10/</sup> De ese modo podría interpretarse nitidamente, el fortalecimiento de los derechos de propiedad, incluyendo los de carácter intelectual, la nivelación reductora de los impuestos directos, la incorporación al GATT, la firma de los tratados de libre comercio y muchísimas otras disposiciones que alteran la fisonomía del sistema jurídico nacional.

menos insuficientes en contener la acción de las fuerzas concentradoras del ingreso.

El panorama de la venta de empresas públicas tampoco arroja un balance enteramente favorable a los empresarios, debido a la combinación de trastornos ocasionados por la reforma económica y las condiciones estipuladas en los concursos de desincorporación. Algunos negocios vinculados con el comercio exterior han tenido buena fortuna (fibras artificiales o productos químicos, minerales, hierro y acero, entre otros). En contraste, empresas amarradas al mercado interno han corrido con menos suerte (bancos, ingenios azucareros, fabricación de bienes de capital y equipo de transporte, aviación, fertilizantes, pesquerías, etc.). En el caso de la banca, ya se dijo, las privatizaciones reconocieron fallas que fueron magnificadas por la falta de viabilidad o liquidez de una proporción elevadísima de la clientela de pequeños y medianos negocios.

Por lo demás, el proceso de privatizaciones se orientó también a atraer o a favorecer a los inversionistas del exterior<sup>LL/</sup> (teléfonos, siderurgia, astilleros, productos alimenticios, bienes de capital), reduciéndose o eliminándose restricciones previas de elegibilidad. Con ese y otros propósitos liberalizadores se modificó el reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera; la Comisión Nacional de Inversión Extranjera

---

<sup>LL/</sup> Véase Rogozinski, J. (1993).

simplificó trámites y procedimientos, y permitió participaciones hasta del 100 por ciento a inversionistas del exterior en ramas antes reservadas a los nacionales; se creó el Comité para la Promoción de la Inversión en México; y se incorporaron códigos liberales, protectores de la propiedad intelectual.

En el mismo sentido de estimular el capital del exterior, se cuentan numerosas disposiciones —algunas íntimamente relacionadas con los tratados de libre comercio— que van desde la reducción por vía administrativa de la lista de productos petroquímicos primarios o reservados al Estado, hasta la liberación de los negocios de seguros o el aliento a la banca extranjera para ocupar lugar destacado en las finanzas locales.

Abrir a México a los agentes del exterior, liberalizar comercio y finanzas, como es natural ha hecho ganar o perder poder o *status* a otros actores económicos. El sector más beneficiado —sobre todo recientemente— con el cambio de precios relativos, la supresión de trabas al comercio y la asignación de créditos, ha sido el de las exportaciones. En varios sentidos también han resultado ganadoras las empresas grandes, que han podido reducir costos y modernizarse tecnológicamente. En contraste, los pequeños y medianos productores, sean industriales, agrícolas o de servicios, han sido adversamente afectados. Con menor demanda y crecimiento, la industria de la construcción o la de bienes de capital, enfrentan, la mayor crisis en décadas, y en el futuro tendrán que encarar la competencia de empresas extranjeras en los concursos de obra

pública y privada.<sup>12/</sup> Además, la crisis ha comenzado a extenderse a un grupo significativo de empresas de mayor tamaño como lo demuestran los datos de la bolsa de valores y los mecanismos especiales de salvamento creados por gobierno y banca.

Los otros grandes perdedores en la reforma neoliberal son las clases medias y los trabajadores (obreros, campesinos y burocracia baja). Las primeras se han debilitado y empobrecido, así lo atestigua la caída del empleo en el sector moderno de la economía y el deterioro de los sueldos reales en el período 1982-1995. En cuanto a los segundos, la desocupación abierta llegó a cifras récord en 1995. En contraste, florece la ocupación en el sector informal de la economía que absorbe ya entre un cuarto y un quinto de la fuerza de trabajo.

El debilitamiento de los movimientos obrero y campesino, no sólo es económico, se refleja en membrecía declinante de los sindicatos, en divisiones internas y sobre todo en mengua de capacidad de influir en la configuración de las políticas económicas.

Abrazar el neoliberalismo nos ha congradado con el Primer Mundo y nos ha puesto en camino de corregir a marchas forzadas los

---

<sup>12/</sup> Después de la disminución del 50 por ciento en la dinámica del crecimiento nacional de compararse la década de los ochenta con los veinte años anteriores, el cierre económico de 1995, indica una contracción del consumo del 14 por ciento y de la inversión de cerca del 30 por ciento. El valor agregado de la industria manufacturera disminuyó en cerca del 7 por ciento, el del sector agropecuario en más del 6 por ciento, el de la construcción en 20 por ciento y en 16 por ciento el del comercio.

rezagos de nuestra defectuosa inserción en la economía internacional. Al propio tiempo, la supresión del paternalismo estatal ha roto uno de los pilares del autoritarismo, abriendo cauces potenciales a la modernización democrática.

Sin embargo, todo eso se viene logrando de un modo desequilibrado. Los acomodos externos, las concesiones a los actores foráneos, no han estado contrabalanceados con el cuidado escrupuloso de los intereses nacionales ni con la necesaria protección —en la transición— a las empresas, trabajadores y grupos sociales sobre los cuales se recargan desmesuradamente los costos del ajuste.

Ciertamente, en el Primer como en el Tercer mundos, se plantea la tensión económica posmoderna entre la legitimidad de los gobiernos, de algún modo vinculada a la satisfacción de las demandas de sus sociedades civiles, y la supervivencia de empresas inmersas en exacerbada competencia internacional que precisan de libertad irrestricta para invertir, producir o crear empleos donde mejor convenga, sin detenerse a ponderar las consecuencias de sus actos en los diversos ámbitos nacionales.

La globalización económica y su correlato sistémico, el debilitamiento del Estado-nación, están en el trasfondo de la impotencia de los gobiernos por dar satisfacción a sus electorados y en el desapego de buena parte de las élites por asumir mayores responsabilidades sociales en el plano nacional.<sup>13/</sup>

---

<sup>13/</sup> Véanse, Lasch, Ch. (1995) y Brzezinski, Z. (1993).

En nuestro caso, tal dilema asume perfiles inusitadamente intensos y hasta destructivos por cuanto se quiso finiquitar la reforma económica en tiempos brevísimos y sin el respaldo de recios programas estatales de reconversión productiva; se olvidaron las lecciones de la historia indicativas del pausado tránsito que marcó la evolución de los países hoy industrializados entre proteccionismo y el libre comercio, y del celo en velar por los intereses nacionales a lo largo de ese proceso de cambio.

Las políticas de estabilización y ajuste estructural han buscado reinsertar a México en el mundo interdependiente de los mercados mundiales. En aras de esas metas y de la erradicación del proteccionismo, se sacrificaron capacidades productivas, se desequilibró el mercado de trabajo y se debilitaron los esfuerzos de formación del capital humano y físico.

Sin duda, es necesario crear un entorno macroeconómico estable, dar certeza sobre la continuidad y la orientación de la acción pública. Pero también hay requisitos inescapables de coherencia en formar un clima microeconómico propicio a la inversión, a la aceleración del cambio tecnológico, a la competitividad y al desarrollo de las capacidades exportadoras.

Contrariamente a las ideas publicitadas, el trasvase de funciones del Estado al mercado no consiste simplemente en derruir trabas que constriñen improductivamente al hombre económico. El mercado está constituido por una compleja red de instituciones,



organismos y sistemas sin los cuales no puede funcionar apropiadamente ni producir los frutos óptimos que cuentan los libros de texto. Además, esas instituciones no surgen espontáneamente, hay que crearlas y pagar en el proceso costos de aprendizaje y adaptación nada desdeñables.

Tomemos el caso de la liberalización financiera con el exterior. Primero se suprimieron los controles cambiarios, luego se adoptó un sistema de bandas y más tarde se dejó flotar libremente al peso. Suprimir las rigideces de los sistemas de paridad fija e internacionalizar los mercados nacionales de capitales pueden ser objetivos loables de la modernización. Con todo, esos cambios debieron modularse en el tiempo, a paso y medida que se construían los mecanismos colaterales de mercado que imprimiesen certeza al cálculo económico de los empresarios nacionales. Poco y tarde es lo que se ha avanzado en crear las instituciones de reemplazo al sistema anterior: mercados de derivados de divisas (futuros, opciones o coberturas), de tasas de interés o de valores y productos. Sin ellas, es difícil anticipar costos y precios de venta de los artículos que se producen o importan, así como amortiguar las presiones especulativas sobre el tipo de cambio. Así, al no procederse con cuidado en el desmantelamiento del proteccionismo financiero, se aceptó vivir en condiciones vulnerables a la ocurrencia de fuertes oscilaciones cambiarias y a multiplicar los factores de incertidumbre a la inversión.

Por consiguiente, pasar de un régimen proteccionista a otro de competencia abierta, fuerza a dismantelar organismos y sistemas de trabajo, y a poner otros en su lugar; a modificar normas jurídicas; a dar cabida a nuevos actores en la escena económica y política; a recomponer radicalmente los grupos de élite; a conformar, en consecuencia, alianzas políticas distintas que legitimen la acción gubernamental y señalen las nuevas prelacións sociales.

Como lo demuestran palmariamente los acontecimientos recientes, los ganadores de la justa de los mercados son pocos; por ende, los grupos dominantes se angostan en membrecía, pierden representatividad, se extranjerizan, se alejan de las preocupaciones de los ciudadanos ordinarios, castigados por la crisis y la cancelación de las oportunidades de ascenso social. Adviértase que sin arraigo nacional, se pierde la inclinación a hacer sacrificios o aceptar nuevas responsabilidades. Sólo se satisfacen volitivamente las obligaciones cívicas y se da importancia a las metas comunitarias cuando se comparten una historia y una cultura comunes, cuando se persiguen intereses compartidos sobre el progreso del país.<sup>14/</sup> Toda esa red aglutinadora de conductas sociales parece esfumarse con la declinación de las clases medias y de sus valores, que son en buena parte los del más sano nacionalismo.

---

<sup>14/</sup> Véase, Reich, R. (1992).

## La disolución del presidencialismo

Por eso, la instauración de estrategias económicas radicalmente distintas a las tradicionales produce rupturas que desbordan la esfera económica e invaden el dominio de la política. En nuestro caso, el gobierno ha dejado de funcionar como protector y ordenador de las relaciones de las empresas nacionales frente al exterior. El régimen de libertad de comercio es incompatible con el paternalismo generalizado a los productores vernáculos y tiende a igualar jurídicamente su *status* con el de los extranjeros. En consecuencia, cada una de las empresas nacionales y todas en conjunto han de demostrar la capacidad de subsistir y de abrirse camino en la arena internacional. El apoyo estatal ya no podrá otorgarse automáticamente, será la excepción, y tendrá que ganarse primero en la concurrencia y quizás, luego, en el cabildeo organizado de grupos de interés.

Más aún, la creación de la zona de libre comercio con los Estados Unidos y Canadá eleva la jerarquía de temas relacionados con la interdependencia regional —tales como la concordancia de las políticas macroeconómicas, el rechazo al intervencionismo económico, el cuidado del medio ambiente, los derechos humanos y laborales o la modernización democrática— hasta hacerlos trascender con mucho los problemas limitados del intercambio. Las exigencias externas de armonización de políticas influyen tanto en imposibilitar los anteriores acuerdos corporativistas, como en multiplicar las exigencias internas y foráneas de coordinación sociopolítica planteadas al Estado.

La comunidad empresarial estuvo conforme inicialmente con las políticas antiintervencionistas por cuanto le significaron ampliación de su poder frente al Estado y los trabajadores o porque resultaban congruentes con la ideología del mundo de los negocios a escala universal. La desincorporación de empresas públicas y el desmantelamiento de la parafernalia de normas reguladoras satisficieron algunas de esas aspiraciones. Sin embargo, también estuvieron presentes costos manifiestos en la penetración masiva de productores extranjeros, el encogimiento del mercado interno y la fragmentación de los intereses de los productores nacionales. Hoy en día, muchas de las organizaciones empresariales comienzan a demandar del gobierno la instauración de políticas que hagan llevadero el proceso de ajuste estructural.

La debacle de la banca o de la pequeña y mediana industria o de la agricultura, ilustra la dificultad de que las decisiones gubernamentales sigan recibiendo el respaldo automático del conjunto de los empresarios o que el sector exportador tenga la misma solidaridad nacional con la expansión del mercado interno de las empresas líderes, especializadas antaño en la sustitución de importaciones.

El Estado también ha dejado de desempeñar el papel de protector tutelar de los trabajadores que le asignó la ideología de la Revolución de 1917. Al elevarse la competitividad a condición *sine qua non* de las formulaciones económicas en boga, el empleo y las remuneraciones salariales tenderán a estar determinadas más por

razones de costos y eficiencia que por objetivos de equidad. Una parte importante del ajuste económico se asienta en la racionalización del factor trabajo, esto es, en la eliminación de empleos por razones tecnológicas o de costos y en el abatimiento de los salarios reales, especialmente de la mano de obra poco calificada.

El arbitraje gubernamental en los conflictos obrero-patronales y en la distribución del ingreso entre los factores de la producción ha perdido muchas de sus funciones y fuerza anteriores, lo que equivale a afirmar que ha dejado de constituir la red primaria de seguridad social del país. Las relaciones laborales ven desplazar el foco central de la negociación del reparto global del valor agregado a la celebración de acuerdos de colaboración, productividad y distribución dentro de cada centro de trabajo. La solidaridad obrera de ser macrosocial y estar vinculada a la negociación colectiva, se vuelve microsocia para asentarse en torno a cada empresa.

Tales tendencias desintegradoras de la unidad de los trabajadores corroen simultáneamente al poder sindical y a la fuerza del corporativismo. La caída de las ocupaciones en el segmento moderno de la economía y la explosión del trabajo informal, es uno de los fenómenos que explican el *status* erosionado de los trabajadores y de sus sindicatos.

Como consecuencia, el mercado de trabajo se resquebraja por doble partida. De un lado, la convergencia igualadora de los pagos salariales se ve anulada y revertida: las empresas eficientes pueden

acrecentar las remuneraciones reales en consonancia con las ganancias en productividad, pero hay y habrá deterioro de las mismas y desempleo en las actividades rezagadas o desplazadas por la concurrencia. De otra parte, las tendencias tecnológicas mundiales —acentuadas por el proceso de ajuste estructural— rompen la asociación histórica entre crecimiento y empleo. Como lo atestigua nuestra experiencia o la de muchos países europeos, hoy es factible la convivencia de expansiones sustantivas de la producción con estancamiento y aun caídas en la ocupación de la mano de obra.<sup>15/</sup>

De no alterarse el rumbo, todo anuncia el predominio de fuerzas centrífugas que a la par de fragmentar el movimiento laboral —haciendo mucho más difíciles las negociaciones cupulares ulteriores— alejen a los trabajadores y a sus organizaciones de seguir brindando respaldo unánime y disciplinado a las políticas gubernamentales. Desde luego, la autonomía ganada de tal manera por los sindicatos, a la larga resultará benéfica a la democracia. Pero, por lo pronto, se retrocede en asegurar mínimos de equidad y voz a los trabajadores en las decisiones de la política económica que conforman nuestro futuro.

---

<sup>15/</sup> En el último cuarto de siglo, el conjunto de las principales economías europeas ha visto crecer la producción en 50 por ciento, sin registrar casi aumento en la creación de empleos netos. Entre 1970 y 1992, el producto de España, subió más del 90 por ciento, mientras la ocupación decreció en 2 por ciento. Y en México se estanca el empleo en el sector moderno de la economía a lo largo del período 1980-1994.

En suma, mudanzas del papel del Estado en la economía disuelven la vieja capacidad de liderazgo político del presidencialismo mexicano. Y a la par debilitan el poder electoral antes incontrastable del Partido Revolucionario Institucional. No sólo es que la pluralidad de intereses se ha multiplicado exponencialmente, sino que el gobierno tiene ahora poco que ofrecer en la óptica de los principales grupos y fuerzas del país, siendo paradójicamente el principal impulsor de la pureza de una reforma que repudian más y más grupos de la sociedad civil.

### Conclusiones

En mi opinión, el primer compromiso con la Nación será el de rasgar los velos ideológicos que nos impiden enmendar el camino, y nos llevan a confundir los intereses patrios y a desgranar, dividir, al país. No sólo importan los equilibrios macroeconómicos o el apaciguamiento de la inflación. La eficiencia no es el único bien a perseguir, también lo son la armonía social y la equidad. Hay, equilibrios institucionales estructurales, microeconómicos que tampoco pueden olvidarse y que deben perseguirse con algún grado de orden y simultaneidad, si ha de ganarse al re acceso al progreso y suturar las rupturas del tejido social.

La libertad económica y la justicia distributiva se cuentan entre las metas —no siempre en armonía— de toda sociedad. La reforma ha querido despolitizar a la economía, dar certeza a los agentes

económicos sobre la nitidez de los derechos de propiedad y la obligatoriedad de los contratos, ingredientes indispensables al propósito de despejar incertidumbres empresariales, sobre todo de orden transfronterizo. No dejan de haber buenas justificaciones. Ahí está la necesidad de poner coto al autoritarismo endémico, al patrimonialismo o a los bandazos en la asignación del gasto público que trastornan las reglas de la convivencia comunitaria. Por eso toma cuerpo el ensanchamiento de los derechos de propiedad, así como las privatizaciones, las normas desregulatorias o las asociadas a la consolidación del régimen de los tratados de libre comercio. A la par se crean organismos dotados de autonomía que persiguen por ley metas preestablecidas, ajenas a las circunstancias del ciclo económico o a la satisfacción de otros objetivos nacionales.

En contraste, el ensanchamiento contrabalanceador de los derechos sociales queda como asignatura pendiente. Aunque los consagra la Constitución no se desdoblan en legislación secundaria, ni siempre en presupuestos activos. Por consiguiente, más que derechos exigibles por los ciudadanos son renglones de flexibilidad en el manejo presupuestal o que cumplen metas funcionales limitadas como crear empleo de emergencia o apaciguar tensiones sociales localizadas y peligrosas.

Es entendible que los intereses de la deuda sean partida intocable, formen parte del gasto gubernamental no programable por corresponder a obligaciones contractuales. En contraste, no es justificable que a la nutrición infantil se le niegue el mismo



tratamiento privilegiado, pese a que quizás en el largo plazo contribuiría más al mejoramiento de la productividad.<sup>16/</sup>

El fortalecimiento de los derechos económicos ha de estar equilibrado por la creación de libertades positivas, esto es, por derechos sociales que expresen la voluntad general en la lucha contra la desigualdad y que lleven a solucionar una gama más completa de objetivos de la política socioeconómica.<sup>17/</sup> A mi juicio, éste sería el segundo compromiso con la nación. Es engañosa, por incompleta, la tesis de que los individuos han de tener siempre precedencia sobre las sociedades y de que la solución de sus problemas será provista por la magia del mercado. No existe planteamiento teórico alguno que deslinda las fronteras entre equidad y eficiencia. Las soluciones han de ser pragmáticas y surgir de la concertación política. El desamparo en que ya vive buena parte de la población mexicana exige crear

---

<sup>16/</sup> En los países desarrollados y en muchos en desarrollo, la sociedad civil tiene accesos al gasto público que se asientan en derechos exigibles, no sujetos a la voluntad o necesidades programáticas del poder ejecutivo. En los Estados Unidos quizás con alguna exageración, esas partidas representan el 50 por ciento del presupuesto federal. Véase Sawhill, I. (1995).

<sup>17/</sup> El desequilibrio entre las libertades positivas y negativas, refleja *de facto* el peso de los intereses emergentes. Como se dijo, la economía gana autonomía, se despolitiza, en el sentido de quedar más y más fuera del ámbito articulador del Estado. La lógica cosmopolita del mercado, angosta el ámbito de la política nacional con el respaldo ideológico de un neoliberalismo universalizado, del control de los medios de comunicación, así como de los centros educativos de excelencia. La educación superior se bifurca, las universidades privadas ganan terreno, tecnifican la enseñanza, pero angostan la crítica, mientras las universidades públicas, pierden *status* académico y ceden terreno en cuanto a constituir núcleos independientes de cultura y de formación de valores. La concentración de los poderes económicos, e ideológicos plantea el riesgo de hacer de la democracia una fachada formal, a paso y medida que se ahonda la distancia entre la sociedad civil y las políticas gubernamentales. Por eso, la separación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, es apenas un aspecto de los pesos y contrapesos que debieran validar el avance y el ejercicio real de la democracia.

redes de seguridad que ya no descansen en la voluntad del Ejecutivo, sino en derechos, perfectibles poco a poco que, además, sean garantes reales del juego democrático. Ha de reconocerse que la principal limitante de la política social de hoy, no reside en la cobertura o eficiencia de los programas, ni en la magnitud de los gastos; su falla fundamental se asocia a dejar que la economía genere desigualdades hasta que cristalizan y resultan difíciles de remover. Y luego, siempre a la zaga, se encomienda a la política social compensarlas con recursos estatales con frecuencia menguados.

Otro enorme vacío en la reconstrucción institucional del país está dado por la ausencia de una necesarísima política industrial. Se echó al olvido: la creación de mecanismos facilitadores de los acomodos (programas de reconversión productiva, renovación tecnológica, reorganización empresarial) frente a la apertura incondicionada a la competencia internacional y a las obligaciones de los tratados de libre comercio. Así se sacrificaron capacidades productivas —creadas a lo largo de generaciones— y ritmos de crecimiento.

El desorden resultante en buena parte de los sectores de la economía real, debilitó las articulaciones interindustriales con efectos nítidamente desfavorables. La economía quedó segmentada entre un sector moderno, dinámico, casi siempre especializado en la exportación y ramas rezagadas productoras de bienes y servicios no comercializables que agrupa a más del 90 por ciento de las empresas establecidas.

Entonces, no es de extrañar la crisis de una banca incapaz para recuperar los recursos dados en préstamo y, por ende, crecientemente incapaz de cumplir funciones esenciales de intermediación financiera, sin las cuales la recuperación de la economía es una quimera. Por eso, como un compromiso subsidiario con la nación está el de emprender a fondo la reconstrucción de los circuitos financieros del país. Ya no bastan medidas *ad-hoc* para paliar este o aquel problema que se torna crítico.

Razón económica y razón política coinciden en demandar se implanten estrategias de industrialización y de empleo. Es imperativo reconstruir la capacidad de la empresa y sobre todo de la empresa industrial de impulsar cambio tecnológico y desarrollo. También lo es consolidar la transformación estructural que se promueve desde la década de los ochenta, singularmente a través de las exportaciones no tradicionales en que se finca el meollo de la nueva estrategia de producción.

No basta contentarse con acrecentar las ventas al exterior. Es indispensable fortalecer los nexos interindustriales para hacer del esfuerzo de penetración a los mercados foráneos, la verdadera locomotora del crecimiento de la economía. Es inexacto afirmar que se ha consolidado una determinada actividad exportadora, mientras sus operaciones de compra-venta arrojen saldos deficitarios, estén apenas integradas al resto de las actividades productivas o carezcan de apoyos tecnológicos sistemáticos.<sup>18/</sup>

---

<sup>18/</sup> El hecho de que el producto de 1995 se hubiese abatido casi 7 por ciento, mientras las exportaciones crecieron más de 30 por ciento, es claramente indicativo del papel central que alcanza el comercio exterior en la economía, pero también de la pobreza de las vertebrales de las empresas exportadoras con otras actividades nacionales.

En otra vertiente, tampoco parece justificado dejar languidecer a muchas ramas y empresas productivas, susceptibles de reconvertirse y competir, abandonando las prácticas de ayuda que se han dado y se dan en muchas otras latitudes. Subsisten aquí peticiones insatisfechas de la mayoría de los empresarios nacionales, cuya desatención explica el callejón sin salida de las carteras vencidas del sector financiero.

Y sin un sector productivo sano y en crecimiento, será imposible atenuar los desequilibrios acumulativos en los mercados de trabajo. Ganar mercados foráneos a base de exportaciones de mano de obra barata, siempre nos condenaría a ir a la zaga del progreso tecnológico y de satisfacer estándares mínimos de justicia distributiva. Adviértase aquí, la presencia de una de las más terribles paradojas: la formación de capital humano, es lenta, exige de previsión y gasto con miras al largo plazo, mientras que las políticas de estabilización, suelen dirigirse a lo inmediato, aun con sacrificio de lo medular.

Por consiguiente, convendría tomar como otro compromiso con la nación, la instrumentación abierta —no escondida o vergonzante— de políticas industriales y de empleo que vengán a conciliar los grandes intereses nacionales, los de la empresa y de los trabajadores, con las finalidades y parámetros de la política económica.

El entrelazamiento orgánico de los diversos componentes de la vida social, raramente se presta a la selección de objetivos monistas ni a soluciones secuenciales (primero lo económico, luego lo político o primero la estabilización y luego el crecimiento). Uno de los temas más debatidos y menos clarificados de la política socioeconómica es el ordenamiento óptimo de acciones en el tiempo y de su mezcla etapa por etapa.<sup>19/</sup> Siempre hay exigencias de congruencia, *trade-offs*, realidades contextuales que obligan a avanzar simultáneamente en varios frentes, aunque los logros en cada uno de ellos sean limitados.<sup>20/</sup>

Satisfacer las demandas de la sociedad civil o de los gremios de empresarios y trabajadores, sea en la instauración de derechos sociales exigibles o en el establecimiento de lineamientos precisos de política industrial y empleo, supone satisfacer dos requisitos centrales que bien podrían constituirse también en compromisos nacionales. El primero, impulsar estrategias de reactivación económica encaminadas a facilitar la transición y paliar tensiones de todo género. Ello configura otro compromiso indeclinable que

---

<sup>19/</sup> Tampoco suelen distinguirse con claridad ni en sus repercusiones los tiempos dispares de maduración de las medidas. La liberación de precios o la depreciación cambiaria pueden completarse de golpe; mientras la reconversión productiva o la reconstrucción institucional toman plazos mucho mayores en asentarse. Véase Bruno M. y Pleskovic, B. (1995) *op. cit.*, p. 15.

<sup>20/</sup> Puesto en términos todavía más generales, mientras las normas formales pueden cambiarse rapidísimamente, las instituciones, las creencias y las normas informales cambian con mucho mayor lentitud y son al fin de cuentas determinantes significativos del éxito de las reformas. Véase, North, D. (1994) "The Historical Evolution of Politics", *International Review of Law and Economics*, Vol. 14, No. 4, pp. 381-391.

debiera asumirse ya sin titubeos ni tapujos, sobre todo habiendo desocupación de hombres y capacidades productivas ociosas.<sup>21/</sup> El angostamiento de los valores del nacionalismo y de los objetivos populares en las reformas de los últimos años, hacen imperativa la legitimación por resultados que por lo menos torne tolerable una distribución asimétrica del ingreso, mientras se avanza en los frentes de la modernización democrática.

El segundo requisito, reside en suplir la declinación de la capacidad aglutinadora del presidencialismo mediante la formación de nuevos consensos políticos que legitimen la acción gubernamental y señalen las nuevas prelacións económicas y sociales. En consecuencia, un componente obligado de la estrategia de reestructuración institucional debiera estar dirigido a formar alianzas con las principales fuerzas nacionales, nuevas y viejas, y a formalizar sistemáticamente mecanismos consensuales, así como en fomentar deliberadamente la formación de nexos cooperativos entre las industrias grandes y modernas con las actividades atrasadas o integradas por pequeños empresarios. Esta sería una vía de enriquecer la fortaleza de la economía como de erradicar gradualmente la polarización empresarial en ascenso.

---

<sup>21/</sup> Conviene comenzar a romper los círculos viciosos de la reducción estabilizadora del gasto público y la postración subsecuente de la actividad productiva. En las circunstancias presentes, liberar recursos de inversión en infraestructura o vivienda no tendría mayores repercusiones en la balanza de pagos ni en la inflación. Lo primero por los bajos coeficientes directos de importación de la industria de la construcción, lo segundo por los altos coeficientes de capacidad ociosa y, porque las presiones alcistas en los precios corresponden a "shocks" de oferta no a exceso de demanda. Además, acrecentar el empleo, esto es, la masa salarial no equivale de inmediato a subir los salarios. Por último, no reactivar probablemente conduzca a elevar los costos del rescate bancario y reduzca la recaudación tributaria, creando precisamente los desbalances que se quieren evitar en las cuentas públicas.

Junto a la legitimación democrática de las políticas económicas gubernamentales, habría que dar inicio a la reconstrucción del Estado en sus dimensiones de promotor del desarrollo y de equilibrador social. México necesita desterrar la arbitrariedad del autoritarismo, pero requiere del liderazgo de un Estado fuerte, capaz de impulsar, democráticamente, por senderos propios la reforma y recuperar la capacidad de crecimiento. Cabe advertir aquí que no se ha finiquitado el período de transición por cuanto los cambios estructurales e institucionales reconocen diversos períodos de maduración, no se han armonizado entre sí y muchos han sido aplazados por las más distintas razones. La crisis que vivimos así lo atestigua.

No basta que el Estado se transforme en espectador pasivo del cambio económico, tiene por fuerza que seguir encausándolo, intervenir, crear las instituciones del mercado o suplir sus deficiencias, impulsar proyectos de inversión —preferentemente con los empresarios nacionales—, contribuir a ensanchar las economías externas de los productores. En una palabra, ha de combinar voluntad y recursos en instrumentar políticas industriales decisorias con el propósito de resolver el *impasse* transicional en que se encuentra inmersa la economía mexicana.

En la segunda vertiente, el Estado no puede abdicar a la función de armonizador social puesta en jaque por el agravamiento de las disparidades distributivas. Aquí, el punto de partida consiste en institucionalizar la participación de organizaciones laborales y trabajadores en el diseño de la política económica y en elevar la

jerarquía de las metas de crecimiento. Ha sido claramente frustráneo paliar la segregación económica o el desempleo con medidas *a posteriori* de compensación social. La experiencia de los últimos años, tipifica la época en que más intensamente se ha difundido la marginación y la delincuencia, y también la época en que una mayor proporción del gasto estatal se ha dirigido a atemperar la multiplicación de los problemas sociales.

En la modernización del sistema político importa gestar organizaciones obreras y empresariales independientes, con voz propia frente al gobierno y otros segmentos de la sociedad. Ello es indispensable a una concertación social que llene democráticamente el vacío que va dejando el presidencialismo en retirada, como también a la tarea de institucionalizar la solución de los conflictos, en vez de intentar simplemente acallarlos o suprimirlos por vías autoritarias o mediante la manipulación de los medios masivos de comunicación. Qué intereses han de contar durante la reforma y cuáles en el orden social subsiguiente, no son dilemas que pueda resolver por entero el mercado; se justifica crear mecanismos garantes de la participación democrática en la formación de la política económica, que integren a las nuevas élites, pero también que acoten el predominio de grupos particulares.

Hasta ahora, los pactos tripartitos han sido exitosos en apaciguar las tensiones inflacionarias, aunque hayan cargado los costos del lado de los trabajadores. Hay aquí un mecanismo que bien aprovechado podría transformarse en foro democratizador de la



política económica. Conceptualmente bastaría con ampliar sus funciones a fin de discutir y convenir tanto las orientaciones de la política de precios, como las cuestiones que atañen al crecimiento, la industrialización, el empleo o los derechos sociales. Acaso así, sea posible reconstruir la solidaridad nacional a partir de metas y programas de responsabilidad compartida vertebradores de la voluntad nacional.

Los importantes campos de la remodelación del Estado que se abordan sea con el propósito de perfeccionar la ley y los procesos electorales, asegurar relaciones de independencia entre los poderes Ejecutivo, Judicial, Legislativo, mejorar el federalismo o garantizar autonomía a las comunidades indígenas, debieran completarse en los dos sentidos subrayados aquí: en consagrar derechos sociales mínimos, exigibles jurídicamente, y en formar alianzas y mecanismos de consenso que busquen sistemáticamente el acuerdo de empresarios, trabajadores y gobierno en el armado e instrumentación de las políticas macroeconómicas y macrosociales.

En nuestro medio, suele descartarse la disención económica —la más de las veces retóricamente— aduciendo que busca la vuelta a estrategias populistas o proteccionistas, inacceptables por obsoletas o irresponsables. Ciertamente el mundo y México han cambiado; en efecto, no hay retorno al modo exitoso de crecimiento de las tres décadas que siguieron a la posguerra; pero sí hay campo ancho y variado de mejorar, matizar e imprimir sello propio al quehacer económico; así lo exigen los paupérrimos resultados de los últimos tres lustros.

La historia no ha llegado a su fin, ni hay ruta única a seguir. De nueva cuenta, en nuestra época, se encara la exigencia de recibir y acomodar un paradigma universal —ideológico y económico— que difícilmente podríamos rehusar, pero que tiene enormes disonancias con nuestros rezagos, con los particularismos y las tradiciones de nuestros valores, intereses y organización. Ni siquiera hay una ruta única de acercarse a los objetivos paradigmáticos que toman carta de naturalización en el mundo: la economía de mercado, la democracia representativa y el aliento a la pluralidad política. Son muchas vías de alcanzarlos, como lo atestigua la misma diversidad de instituciones de los países del Primer Mundo y como lo exigiría el dar solución de continuidad a la historia y la cultura nacionales. Hay aquí un doble e irrenunciable quehacer propio: el de la adaptación creativa de las influencias externas a las circunstancias vernáculas y el de innovar en la reconstrucción institucional, tanto como en la concepción misma de las soluciones.

En cualquier caso, las acciones de gobierno no debieran verse como un producto acabado, inalterable, sino como un proceso vivo que admite cambios, depuración de metas y acomodados en las demandas sociales o las presiones políticas justificadas. Quizás así encontremos no el camino preciso, cuanto el modo de dar sentido nacional a la modernización, siguiendo los vericuetos zigzagueantes de la experimentación democrática y, en lo que aquí interesa, de la democratización de la política económica. Quizás de ese modo el Estado podrá encontrar el justo medio entre sus nuevas funciones de mediador de los acomodados globalizadores y las demandas postergadas de la población a la que sirve.

## BIBLIOGRAFIA

Anderson, J. *et alia* (1996). "Policy Experiences in the Baltics, Russia and other States of the Former Soviet Union". *FMI, Occasional Paper*, No. 133, Washington.

Archibald, G. (1992). *Information, Incentives and the Economics of Control*, Cambridge University Press, N. Y.

Ayres, C. (1978). *The Theory of Economic Progress*, New Issues Press, Western Michigan University, Kalamazoo, Mich.

Banco de México (1995a). *Informe Anual 1994*, México.

Banco de México (varios números, 1995b) *Indicadores Económicos*, México.

Banco de México (varios números, 1991c) *Boletín de Prensa*, México.

Banco Nacional de Comercio Exterior (varios números, 1995), *Revista de Comercio Exterior*, México.

Beetham, D. (1991). *The Legitimation of Power*, Humanities Press International, N. Jersey.

Berlin, I. (1969). *Four Essays on Liberty*, Oxford University Press, Oxford Inglaterra.

Bruno, M. y Pleskovic, B. (1995). *Development Issues in a Changing World: New Lessons, Old Debates, Open Questions and Proceedings of the World Bank, Annual Conference on Development Economics*, Washington.

Brzeziński, Z. (1993) *Out of Control: Global Turmoil on the Eve of the 21st Century*, Maxwell Macmillan International, Nueva York.

Buchanan, J. (1985). *Liberty, Market and State*, New York University Press, N. York.

Calmfords, L. y Dirffill, J. (1988). "Bargaining Structure Corporativism and Macroeconomic Performance", *Economic Policy*, No. 6, pp. 14-61.

Cámara de Senadores (varios documentos, 1995), Reuniones de Trabajo de las Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Instituciones de Crédito, versiones estenográficas, México.

Casar, J. y Clavijo, F. (1994). *La Industria Mexicana en el Mercado Mundial*, Fondo de Cultura Económica, México.

- Centro Tepoztlán (1995). "La Política Económica", folios, en revista *Este País*, Núm. 53, agosto, México.
- CEPAL (1994). *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile.
- CEPAL (1995a). *Informe sobre el Desarrollo Social*, Santiago de Chile.
- CEPAL (1995b). *Panorama Económico de México 1995*, México.
- Cosío, D. (1982). *El Sistema Político Mexicano*, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México.
- Dahl, R. (1985) *A Preface to Economic Democracy*, University of California Press, Los Angeles, Ca.
- De Andrea, S. (1988). *Los Partidos Políticos y el Poder Ejecutivo en el Sistema Presidencial Mexicano*, UNAM, México.
- De la Madrid, M. (1995). "La reforma del Estado en México", conferencia dictada en El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, Baja California Norte (septiembre).
- Dewey, J. (1973). *Lectures in China 1919-1920*, Clopton and Ou, University of Hawaii Press, Honolulu.
- Excelsior* (1996). Sección Financiera, 23 de enero, p. 1, México.
- FMI (1995). *World Economic Outlook*, Washington.
- Fuji, G. y Aguilar, G. (1995). "La distribución del ingreso en México, 1984-1992: Un estudio por componentes". *Comercio Exterior*, Vol. 45, No. 8.
- Gerovitz, M. (1989). "Savings and Development" en Chenery y Srinivasan, *Handbook of Development Economics*, North Holland, Holanda.
- González Casanova, P. (1967). *La Democracia en México*, serie popular era, ERA, México.
- Grupo de Economistas Asociados (1995). "Plan Nacional de Desarrollo y Crecimiento Económico", en *Este País*, Núm. 53, agosto, México.
- Grupo Financiero Banamex-Accival (1993b) *México Social 1992-1993*, México.
- Grupo Financiero Banamex-Accival (varios números, a), *Examen de la Situación Económica de México*, México.
- Grupo Financiero Bancomer (varios números), *Informe Económico*, México.
- Grupo Financiero Inverlat (varios números, 1995a), *Reporte Económico*, México.

Grupo Financiero Inverlat (varios números, 1995b). *Principales Empresas que Cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores*. México.

Hamilton, D. (1991). *Evolutionary Economics*. Transaction Publishers, New Brunswick, N. Jersey.

Hernández Campos, J. (1995). "De Salinas de Gortari a Zedillo: ¿Qué hacer ahora?". *Vuelta*, No. 218. pp. 32-34.

Higley, J. y Gunter, R. (1992). *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge University Press, Cambridge, Mass.

Hodgson, G. (1991) "Economic Evolution: Intervention contra Pangloss," *Journal of Economic Issues*, No. XXV, junio, pp. 519-33.

Hurt, H. (1995). "It's Time to Get Real About Mexico", *Fortune*, septiembre 4.

Ibarra, D. (1992). "Estado y mercado", en *Problemas del Desarrollo*, No. 89, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, abril-junio.

Ibarra, D. (1994). *Interdependencia, Ciudadanía y Desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México.

Ibarra, D. (1995). "La pareja del siglo", en *Nexos*, No. 206, febrero.

Ibarra, D. (1995a). "Justicia Social", en *Enfoque*, periódico *Reforma*, 27 de agosto, México.

Ibarra, D. (1995b). "El Trauma Devaluatorio" (3 partes) *La Jornada*, 31 de marzo, 1 y 3 de abril de 1995

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1985b). *Estadísticas Históricas de México*. México.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1995a, varios números) *Avance de Información Económica*. México.

Larios S., H. periódico *El Economista*, (1995), jueves 3 de agosto, México.

Lasch, Ch. (1995). *The Revolt of the Elites*. W.W. Norton & Co., Nueva York.

Lechner, B. (1995). "¿Por qué la política ya no es lo que fue?", *Nexos*, No. 216, diciembre.

Levy, S. y Van Wijnbergen, S. (1995). "Transition Problems in Economic Reform: Agriculture in the North American Free Trade Agreement," *The American Economic Review*, Vol. 85, No. 4.

Mainwaring, S. (1991). "Presidentialism in Latin America: A Review Essay" en *Latin American Research Review*, No. 25, pp. 157-179.

Servitje, L. Discurso pronunciado en la ciudad de Monterrey, en ocasión del Séptimo Foro Nacional del IMEF en mayo de 1995.

The Economist (1995). "Mexico Starts Again", *The Economist*, agosto 26.

Valenzuela, A. (1995). *XVII Informe del Vocero Oficial del Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica*, Palacio Nacional, 2 de agosto, México.

Van del Valle, N. (1989). "Privatization in Developing Countries: A Review of the Issues", *World Development*, Vol. 17, No. 5.

Williamson, J. (1990). "What Washington Means by Policy Reform", en Williamson, J., compilador, *Latin American Adjustment, How Much has Happened?*, Institute for International Studies, Washington.

Williamson, J. (1990). "What Washington Means by Policy Reform", en Williamson, J., compilador, *Latin American Adjustment, How Much has Happened?*, Institute for International Studies, Washington.

Woodward, D. (1992). *The Impact of Debt Adjustment at the Household Level in Developing Countries*, Printing Publishers, Londres.

Yarrow, G. y Vickers, J. (1988). *Privatization: An Economic Analysis*, MIT Press, Cambridge, Mass.

Zedillo, E. (1995a). *Mensaje al H. Congreso de la Unión con motivo de la presentación de su Primer Informe de Gobierno*, México.

Zedillo, E. (1995b). *Primer Informe de Gobierno*, Poder Ejecutivo Federal, México.

Zenteno M. (1994). *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*, Pennsylvania State University Press, Pennsylvania.

- Martínez, G. (1995). *La Reforma Financiera y la Desincorporación Bancaria*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Martínez, G. y Fárber, G. (1995). *Desregulación Económica, 1989-1993*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Mexweek* (varios números, 1995), Boletín Semanal de Análisis y Prospectiva en Economía, Finanzas y Política, México.
- Myrdal, G. (1978). "Institutional Economics", *Journal of Economic Issues*, No. XII, 4.
- Nacional Financiera (varios números, 1995), *El Mercado de Valores*, México.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, Mass..
- North, D. (1994) "The Historical Evolution of Politics", *International Review of Law and Economics*, Vol. 14, No. 4.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action*, Harvard University of California Press, Los Angeles, Ca.
- Omerod, P. (1994). *The Dead of Economics*, Faber & Faber, Londres.
- Paz, O. (1979). *El Ogro Filantrópico*, Editorial Joaquín Mortiz, México.
- Paz, O. (1987). *Los Hijos del Lino*, Editorial Joaquín Mortiz, México.
- Pérez Correa, F. (1995). "Pacto social y juego democrático" en *Vuelta*, No. 218, pp. 27-30
- Poder Ejecutivo Federal (1995). *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México.
- Reich, R. (1992). *The Work of Nations*, Vintage Books, Nueva York.
- Reyes Heróles, J. (1988). "Las políticas financieras y de distribución del ingreso en México", *El Trimestre Económico*, Vol. IV, No. 219.
- Rogozinski, J. (1993). *La Privatización de Empresas Paraestatales*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Sawhill, I. (1995). "The Economist vs Madmen in Authority.", Distinguished Lecture on Economics in Government, *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9, No. 3.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (varios números, a) *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*, México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1995b), *Evolución del Programa Económico al Segundo Trimestre de 1995*, México.