

**LAS DIMENSIONES POLÍTICAS DE LA
REFORMA ECONÓMICA EN MÉXICO**

Blanca Heredia

Proyecto Regional de Reformas de Política Pública
CEPAL / Gobierno de los Países Bajos



NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago de Chile, 1995

LC/L.885
Marzo de 1995

Este trabajo fue preparado por la Sra. Blanca Heredia, Consultora del Proyecto Regional sobre Reformas de Política para Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina y el Caribe (HOL/90/S45). El borrador de este trabajo se finalizó en marzo de 1994.

Las opiniones expresadas en este trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

INDICE

	Pág.
PREFACIO	5
INTRODUCCION	7
I. DEL MILAGRO AL DESASTRE: LOS ANTECEDENTES DEL CAMBIO	9
a) Condiciones económicas: contradicciones internas y shocks externos	12
b) La política económica	12
c) El sistema político	13
II. DE LA "CRISIS DE CAJA" A LA TRANSFORMACION INSTITUCIONAL	15
a) Crisis y ajuste ortodoxo, 1983-1986	16
b) Correcciones, titubeos y empates, 1986-1987	17
c) El golpe de timón: la vinculación entre estabilización y reforma estructural	18
d) La profundización del cambio: hacia un nuevo modelo de crecimiento	19
III. LAS CONDICIONANTES POLITICAS DE LA EFECTIVIDAD	23
a) El sistema de acceso cerrado al poder	24
b) Poder discrecional, clientelismo y controles corporativos	26
c) La élite modernizadora	28
IV. LAS CONSECUENCIAS POLITICAS DEL CAMBIO ECONOMICO ..	31
a) Los conflictos al interior de la clase política	31
b) Los sistemas de intermediación	33
c) El centro y las regiones	35
CONCLUSIONES	37
Notas	38

PREFACIO

El Proyecto Regional sobre Reformas de Política para Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina y el Caribe (HOL/90/S45), que ejecuta la CEPAL con la cooperación del Gobierno de los Países Bajos, tiene por objetivo identificar reformas que habiliten a los Estados de la región poner en práctica políticas eficaces para perseguir metas conjuntas de estabilidad macroeconómica, transformación productiva orientada al crecimiento sostenido, y equidad social.

Con ese objeto, el Proyecto se ha propuesto analizar procesos efectivos de reforma de las políticas públicas, en una visión articulada de la reforma del aparato del Estado y de sus relaciones con los grupos de interés y los actores sociales, en el contexto de los desafíos que enfrentan los países de la región en la presente fase de su desarrollo y de las modalidades de funcionamiento que van adquiriendo sus economías.

Para ello, se llevan a cabo análisis de procesos de reforma en diferentes áreas de política pública en un conjunto de países de la región en los que se han emprendido tales procesos. Las áreas seleccionadas corresponden a: reformas tributarias, privatización de empresas públicas, reformas del régimen comercial, reformas laborales y reformas en áreas de política social. Los países seleccionados son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile y México.

A su vez, se realizan análisis comparativos —entre países— de las reformas realizadas en cada área instrumental seleccionada, con el objeto de extraer lecciones referidas a cada área, derivadas de diferentes contextos nacionales.

Finalmente, se pretende integrar los análisis de procesos de reforma en cada país en una visión multidimensional del proceso de reforma del Estado que está teniendo lugar en cada uno de ellos, derivando conclusiones sobre los condicionantes y posibilidades de las estrategias de reforma del Estado en América Latina y el Caribe.

INTRODUCCION

A mediados de los años ochenta se inicia en México un proceso de cambio económico acelerado y profundo. En menos de diez años se modifican de raíz las reglas del juego económico y se introducen reformas orientadas a incrementar sustancialmente los costos de acciones encaminadas a revertir los cambios realizados. El proceso de reforma económica ha abarcado medidas y campos muy diversos. En términos generales, sin embargo, la reforma ha estado articulada en torno a dos ejes principales: la recuperación de la estabilidad macroeconómica y la introducción de cambios institucionales orientados en torno a la ampliación del papel del mercado en la regulación de la vida económica, por un lado, y al fortalecimiento de la solvencia financiera y la capacidad de gestión y regulación del Estado, por otro.

Por lo que hace a su orientación general, el proceso de reforma económica en México no parece en absoluto excepcional. A lo largo de los últimos diez años se han emprendido reformas muy similares en buena parte del mundo en desarrollo. Lo que distingue a la experiencia mexicana entonces no es el sentido y dirección del cambio; su singularidad radica más bien en la continuidad y efectividad del proceso de reforma y en el hecho de que este se haya dado sin romper ni la estabilidad política ni la continuidad del régimen.

La ausencia de inestabilidad política generalizada y de rupturas en la forma de gobierno no implica que no haya habido cambios. A lo largo de la última década el sistema político ha experimentado transformaciones importantes y su operación ha tenido que enfrentar tensiones agudas y problemas crecientes. Con todo, y a diferencia de lo ocurrido en muchos otros países en desarrollo, el sistema político mexicano ha logrado procesar dichos cambios y tensiones a través -y no al margen- de las instituciones políticas vigentes.

En este ensayo se analiza el proceso de reforma económica en México, se examinan las condiciones que lo hicieron políticamente viable y se identifican algunos de sus principales efectos sobre la estructura y operación del sistema político. El trabajo consta de cuatro apartados. El primero ofrece un breve bosquejo de la evolución de la política económica de 1940 a 1982. En el segundo se describen los rasgos generales del proceso de estabilización y cambio estructural que se inicia a mediados de los años ochenta y que se acelera y profundiza a partir de 1989. La tercera sección analiza las condiciones y estrategias políticas que hicieron posible la instrumentación exitosa del cambio en las reglas del juego económico y en la última se examinan los costos y transformaciones políticas producidos por dicho cambio.

I. DEL MILAGRO AL DESASTRE: LOS ANTECEDENTES DEL CAMBIO

Entre 1940 y 1970 la economía mexicana crece a tasas medias anuales superiores al 6% y se transforma radicalmente la estructura económica y social del país.¹ La agricultura cede su predominio histórico a la industria y la sociedad mexicana deja de ser fundamentalmente rural para convertirse en una sociedad mayoritariamente urbana. El desarrollo, si bien notable en términos generales, dista mucho de ser uniforme. Tres décadas de crecimiento y cambio acentúan viejos desequilibrios y generan nuevas disparidades a nivel tanto regional como sectorial.

Al igual que en muchos otros países de América Latina, la transformación económica que vive México de 1940 en adelante se articuló en torno a un programa de industrialización vía sustitución de importaciones, basado en la acumulación privada, pero promovido activamente desde el Estado a través de acciones, inversiones y concesiones diversas. En claro contraste con el desempeño irregular de las principales economías de la región, sin embargo, en México el crecimiento económico no sólo fue rápido, sino también sostenido y relativamente estable, sobre todo a partir de mediados de la década de los años cincuenta.

Entre 1959 y 1970 la economía mexicana registra una tasa de inflación del 2.9% promedio anual. De 1954 a 1976 permanece constante la paridad nominal del peso frente al dolar y se mantiene, además, a lo largo de todo el período la libre convertibilidad cambiaria.

CUADRO 1

	ARGENTINA		BRASIL		MEXICO	
	PIB	INFLACION	PIB	INFLACION	PIB	INFLACION

	(Variación porcentual respecto al año anterior)					
1955	12.5	12.3	-	-	8.6	16.0
1958	11.1	31.6	-	16.1	5.4	11.5
1959	-10.0	113.7	-	38.9	3.0	2.5
1960	11.1	27.3	-	30.0	8.1	4.9
1961	10.0	14.0	-	32.3	4.9	1.7
1962	-	28.1	-	51.2	4.7	1.1
1963	-9.1	24.0	-	70.8	8.0	0.6
1964	-2.3	22.1	2.9	91.4	11.7	2.2
1965	11.6	28.5	23.2	65.9	6.5	3.6
1966	10.1	31.7	3.8	41.3	6.9	4.3
1967	0.8	29.4	4.9	30.4	6.3	2.9
1968	3.3	16.1	11.2	22.0	8.1	2.4
1969	4.9	7.7	9.1	22.7	6.3	3.4
1970	2.6	13.6	2.5	22.4	6.9	5.2

Fuente: FMI, Estadísticas Financieras Internacionales, 1986.

Al carácter estable y sostenido del crecimiento de la economía mexicana durante buena parte de la segunda posguerra hay que añadir, finalmente, una singularidad adicional: el que se diese en ausencia de brotes periódicos de inestabilidad política y de discontinuidades recurrentes en la naturaleza del régimen político análogos a los experimentados por los principales países de la región durante el mismo período.

CUADRO 2

	Cambios de Régimen	Jefes de Estado

	(1940-1970)	
ARGENTINA	9 *	12
BRASIL	4 **	16
MEXICO	0	6

* 1943, 1946, 1955, 1958, 1962, 1963, 1966, 1973, 1976

** 1945, 1954, 1956, 1964

Fuente: T.E.Skidmore y P.Smith, Modern Latin America.
New York/Oxford: Oxford University Press, 1984.

En el buen desempeño de la actividad económica y en la operación del círculo virtuoso crecimiento económico-estabilidad política intervinieron muchas y muy diversas condiciones. Destacan en este sentido, no obstante, tres tipos de factores principales.

i) Condiciones económicas. Un sector agrícola relativamente dinámico, especialmente durante el período 1940-1955; una estructura de exportaciones bastante diversificada; y un balance positivo en la cuenta de servicios, debido fundamentalmente a los ingresos por turismo, a las remisiones de trabajadores mexicanos en Estados Unidos y al saldo favorable en transacciones fronterizas. Influyen también de forma muy positiva sobre el crecimiento y sobre la estabilidad la expansión de la economía internacional y la existencia de una frontera porosa con los Estados Unidos. Este último factor resulta especialmente importante pues, por un lado, provee una "válvula de escape" para lidiar con el diferencial entre crecimiento de la demanda y la oferta de empleo y, al mismo tiempo, ofrece a los inversionistas privados una gran movilidad lo cual limita la capacidad del gobierno para instrumentar políticas contrarias a sus intereses.

ii) Política económica. Un consenso amplio con respecto a objetivos y estrategias básicos y un aparato de formulación e instrumentación relativamente coherente y eficaz. Por lo que hace a su orientación general, la política económica se caracterizó —especialmente desde 1954 hasta principios de los años setenta— por la combinación poco frecuente en América Latina de otorgar atención y prioridad a la estabilidad macroeconómica al tiempo que se promovía de forma activa y directa la industrialización y la modernización económica del país.² A lograr el objetivo de estabilidad de precios contribuyeron de forma importante la disciplina presupuestal, monetaria y crediticia. Influyó también en este mismo sentido, sin embargo, la ausencia de crisis cambiarias y el hecho de que, a diferencia de buena parte de los gobiernos de la región, el gobierno mexicano contase con un margen de maniobra

considerable en el frente laboral.³ La orientación conservadora de la política macroeconómica fue, en buena medida, el resultado del predominio histórico de las agencias financieras públicas —Secretaría de Hacienda y especialmente el Banco de México— al interior de la burocracia económica.⁴ En dicho predominio intervinieron dos elementos principales: la superioridad técnica y la mayor coherencia e insularidad burocrática de estas agencias *vis a vis* las agencias sectoriales o desarrollistas, por un lado, y una relación de poder estructural entre el Estado y los inversionistas privados fuertemente influenciada históricamente por las amplias posibilidades de movilidad de capital generadas por la frontera con los Estados Unidos, por otro. El peso de este último elemento, si bien fluctúa a lo largo del tiempo en función de la disponibilidad de fuentes de capital alternativas a las privadas, tiende —especialmente durante la fase conocida como "desarrollo estabilizador"— a restringir el margen de acción del gobierno, a magnificar la influencia de las agencias financieras públicas y su visión tradicionalmente ortodoxa, así como a cimentar la alianza entre los grandes inversionistas nacionales y el gobierno.

iii) El sistema político. Un conjunto de instituciones políticas inclusivas y flexibles que permiten garantizar la reproducción del consenso al interior de la clase política, la transmisión ordenada del poder, el control sobre las demandas políticas y sociales, y la desorganización sistemática de la oposición al régimen surgido de la Revolución mexicana. En el centro de este conjunto de instituciones se encuentran el Estado, y más concretamente, la Presidencia de la República y el partido hegemónico. Ambos funcionan como mediadores y articuladores de la actividad social y política limitando, con ello, el desarrollo de actores y organizaciones sociales independientes. La existencia de vasta redes de reciprocidad difusa organizadas en torno a relaciones clienterales jerárquicas y segmentadas contribuye, por su parte, a restringir el desarrollo de vínculos horizontales entre actores sociales y económicos. La gestión centralizada de dichas redes a partir tanto del ejercicio de las amplias facultades discrecionales formales e informales del ejecutivo como de la existencia de un sistema de acceso cerrado al poder político organizado en torno al partido hegemónico permiten mantener la cohesión al interior de la élite, aseguran altos grados de flexibilidad y garantizan, por ambas vías, la estabilidad política y la continuidad del régimen. Subyace a la operación efectiva del sistema en su conjunto, finalmente, un amplio pacto social que incluye al empresariado nacional y que incorpora y encapsula políticamente a los trabajadores, a los campesinos, así como a sectores populares diversos a través de su inclusión corporativa en el partido del gobierno.⁵

A partir de mediados de los años sesenta comienzan a resentirse los efectos adversos de la pérdida de dinamismo del sector agrícola y la disminución progresiva del superávit en la cuenta de servicios. Durante esos mismos años, el sistema político empieza a experimentar las tensiones asociadas al rápido proceso de transformación económica y social. Se multiplican las demandas sociales y políticas y se hacen crecientemente visibles los costos impuestos por un modelo de desarrollo profundamente concentrador en términos de riqueza, ingreso y capacidad de influencia.⁶

Durante la administración de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) se hacen evidentes los límites tanto del modelo económico como del modelo político. Se incrementan los desequilibrios fiscales y externos y aumentan de forma notable los requerimientos de crédito

externo. La respuesta del gobierno ante el movimiento estudiantil de 1968 pone de relieve, por su parte, la cara represiva del régimen y exhibe con ello las rigideces del sistema político.⁷

Con la llegada de Luis Echeverría a la Presidencia en diciembre de 1970 se abre un período de inestabilidad financiera, de reorientación en la política económica y de intentos diversos por hacer frente a la pérdida de legitimidad y representatividad del régimen. Esta fase comprende a dos administraciones —la de Luis Echeverría (1970-1976) y la de José López Portillo (1976-1982)— misma que, a pesar de sus diferencias, enfrentan condiciones de gobierno similares y comparten importantes rasgos en común.⁸

a) *Condiciones económicas: contradicciones internas y shocks externos*

A lo largo del período 1970-1982, la economía mexicana experimenta altos grados de inestabilidad financiera, desequilibrios crecientes en la balanza de pagos y en las finanzas públicas, inflación a la alza y un aumento espectacular del endeudamiento externo.⁹ La disponibilidad sin precedentes de crédito externo permite posponer la introducción de ajustes y reformas costosas y se convierte en el ancla de un programa de recuperación económica basado en la expansión acelerada de la participación del Estado en la economía. En 1976 la estrategia enfrenta su primer gran descalabro. Se devalúa el peso por primera vez desde 1954 y se pone en marcha un programa de estabilización negociado con el Fondo Monetario Internacional. A partir de 1978, la formidable expansión de las exportaciones petroleras permite sostener tasas de crecimiento muy aceleradas, pero resulta insuficiente para cubrir el déficit externo. Ello convierte al endeudamiento externo en el motor de facto de la actividad económica y juntos, deuda y petróleo, colocan al país en una situación de extrema vulnerabilidad frente al comportamiento de variables externas.

b) *La política económica*

Las tres características más importantes de la evolución de la política económica durante este período fueron: el crecimiento sin precedentes del gasto público y de la intervención directa del Estado en la economía¹⁰; la politización progresiva del proceso de toma de decisiones¹¹; y el deterioro de la relación entre gobierno y empresarios, especialmente entre 1973-1976 y durante el último año del sexenio de López Portillo.¹² El aumento en la disponibilidad de financiamiento sujeto al control discrecional de las élites estatales —deuda externa e ingresos petroleros— disminuye la sensibilidad y vulnerabilidad del gobierno frente a las demandas e intereses de los inversionistas privados y altera, con ello, la correlación de fuerzas tradicional al interior de la burocracia económica. Las agencias financieras públicas pierden su predominio tradicional y se fortalecen aquellos grupos y corrientes ubicados en las agencias sectoriales y las empresas públicas. Ortodoxos y desarrollistas se enfrascan en una guerra de desgaste que exacerba las tensiones entre gobierno e inversionistas privados y erosiona significativamente tanto la coherencia como la eficacia de la acción gubernamental en el ámbito económico.¹³

c) *El sistema político*

Entre 1970 y 1982 el gobierno intenta hacer frente a las demandas y presiones políticas acumuladas a lo largo de tres décadas de crecimiento económico acelerado, así como a los efectos adversos de la represión de 1968 sobre la legitimidad del régimen a través de dos estrategias principales: primero, la captación de élites desafectadas y emergentes vía la ampliación rápida del sector público y segundo, la incorporación al juego político de la oposición al régimen mediante la liberalización selectiva y gradual de la competencia electoral. La primera estrategia logra aminorar las presiones sobre el régimen, pero lo hace a costa de pérdidas muy importantes en la eficiencia y eficacia administrativa de la acción gubernamental. La segunda consigue dar curso institucional a las demandas de la oposición, pero, al incrementar la visibilidad e importancia de los procesos electorales, erosiona la función legitimadora de los procesos electorales y termina convirtiéndolos en instrumentos privilegiados para poner en cuestión la legitimidad democrática del régimen.¹⁴

A los desequilibrios macroeconómicos acumulados a lo largo de los años setenta se suman, hacia principios de los años ochenta, los efectos adversos del brusco incremento de la tasa de interés internacional y de la caída en los términos de intercambio. Entre 1980 y 1982-1983 el servicio de la deuda se incrementa en 4 puntos porcentuales del PIB y los precios de los principales bienes de exportación sufren una caída del 18%.¹⁵ Ante el impacto de los shocks externos explotan las contradicciones de la estrategia económica, se profundiza la división al interior del gobierno y estalla el conflicto entre empresarios y gobierno.

Durante el último año de la administración de José López Portillo, el PIB experimenta un crecimiento negativo por primera vez en décadas —0.5%—, se dispara la inflación —98.9%—, el peso sufre una devaluación del orden del 466% y el gobierno contrata cerca de 6 mil millones de dólares de deuda externa adicional.¹⁶ Hacia finales de ese año el déficit financiero del gobierno alcanzaba la cifra récord de 16.9% del producto¹⁷, la deuda externa acumulada ascendía a 92.4 mil millones de dólares y su servicio absorbía 62.2% del valor total de las exportaciones.¹⁸

La estatización del sistema bancario, la expropiación parcial de los ahorros privados en dólares y el establecimiento del control de cambios en septiembre de 1982 exacerbaban el clima de tensión e incertidumbre generalizadas y desatan la fuga de capitales. Las medidas fortalecen a las corrientes más antigubernistas del sector privado y propician un fuerte distanciamiento del empresariado en relación no sólo al gobierno, sino también al régimen. A los pronunciamientos y demandas tradicionales en favor de una retracción del gobierno de la actividad económica se suman, así, nuevas exigencias: límites efectivos a la discrecionalidad del ejecutivo y apertura del sistema político.¹⁹

II. DE LA "CRISIS DE CAJA" A LA TRANSFORMACION INSTITUCIONAL

Miguel de la Madrid asume la presidencia de la República el 1° de diciembre de 1982 en condiciones de virtual emergencia económica. Ante el embate del alza en la tasa de interés internacional, el deterioro de los términos de intercambio, la interrupción de flujos financieros del exterior y el éxodo masivo de capitales los desequilibrios fiscales y externos se vuelven insostenibles y el ajuste se hace impostergable. Impostergable puesto que de él dependen la contención de la crisis y la recuperación de la capacidad de acción del gobierno.

El estallido de la crisis aparece, en un primer momento, como un problema de liquidez agudo. Con el tiempo, sin embargo, se hace evidente que el problema de fondo tiene que ver con un giro abrupto en la correlación de fuerzas entre el Estado y el capital privado. Lo que toca a su fin en 1982 es el breve período de autonomía financiera del gobierno y lo que se reimpone, a partir de esa fecha, son las muy considerables restricciones que el control privado sobre el capital suele imponerle a la conducción de la política económica. Al incrementarse los requerimientos financieros del gobierno y al reducirse el monto de los recursos controlados discrecionalmente por él, se vuelven insoslayables las demandas y exigencias de aquellos actores de cuyas decisiones de inversión dependen el estado y ritmo de actividad de la economía en su conjunto.²⁰

El súbito recrudecimiento de la vulnerabilidad del gobierno y de la economía como un todo frente al comportamiento de los inversionistas privados y los acreedores externos impulsa la puesta en marcha del proceso de ajuste y define el contexto estratégico al interior del cual operan los diversos grupos que, desde el gobierno, buscan dirigirlo, encauzarlo y capitalizarlo políticamente. Lejos de ser, por tanto, respuesta lineal al giro en la correlación de poder entre el Estado y el capital privado, el proceso de ajuste y reforma aparece, en la práctica, como un proceso accidentado y complejo cuya orientación general responde, sin duda, a la nueva distribución de poder global, pero cuyo sentido y alcances concretos se definen sobre la marcha en función de las percepciones, los intereses y las capacidades relativas de los diversos actores que intervienen en su diseño y ejecución.

En virtud de lo accidentado del proceso, conviene, al examinarlo, considerar sus diversas fases atendiendo, en cada momento, a la cambiante correlación de fuerzas, percepciones e intereses que lo impulsan y definen. Conviene también, antes de iniciar el recuento, insistir en que la complejidad del proceso es, ante todo, el resultado de su carácter eminentemente político. Insistir sobre ello interesa por dos razones fundamentales. En primer lugar porque toda reforma económica profunda se encuentra indisolublemente ligada a cambios de fondo en la estructura de poder económico, social y político. En segundo lugar porque es precisamente en el ámbito de la acción política donde se procesan, articulan y

adquieren dirección y permanencia los cambios en la distribución del poder que subyacen y acompañan a toda transformación radical de las reglas del juego económico.

a) *Crisis y ajuste ortodoxo, 1983-1986*

En su discurso de toma de posesión, el presidente Miguel de la Madrid anuncia la introducción de un programa de ajuste ortodoxo —Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE)— y hace explícito, también, su compromiso en favor de una reforma más profunda de la estructura económica del país. De 1983 a 1985-1986 y a pesar de la intención declarada y reiterada de introducir cambios de carácter estructural, el gobierno concentra la atención en la corrección de los desequilibrios fiscales y externos y adopta, para ello, una estrategia fundada en la contracción brusca de la demanda agregada.

En la determinación de prioridades y en el carácter marcadamente ortodoxo y cortoplazista de la estrategia de ajuste inicial influyen, de forma decisiva, la enorme magnitud de los desequilibrios macroeconómicos y la imposibilidad de financiarlos por vías distintas a las de la generación de fuertes superávits en el balance fiscal primario y en las cuentas externas. Influyeron mucho en ese mismo sentido también, sin embargo, tres factores adicionales: el retorno de las agencias financieras públicas al centro de la política económica, la necesidad de recuperar la confianza del sector privado nacional, así como las concepciones y supuestos que en un principio animaron la visión del gobierno con respecto a los orígenes de la crisis y con respecto a la relación entre ajuste, estabilización y reforma estructural.

La primera estrategia de respuesta ante la crisis descansó sobre tres supuestos básicos: la idea —bastante generalizada en aquel tiempo y compartida incluso por el Fondo Monetario Internacional— de que los desequilibrios macroeconómicos prevaecientes, si bien de extrema gravedad, eran desequilibrios fundamentalmente de corto plazo; la noción según la cual para estabilizar precios bastaba con ajustar las cuentas fiscales y externas; y un esquema que concebía al proceso de ajuste-estabilización como un proceso separado y distinto al de cambio estructural. Para explicar el énfasis sobre las dimensiones coyunturales de la inestabilidad y la ausencia de acciones importantes en el terreno de la reforma estructural durante los primeros años del gobierno de Miguel de la Madrid hay que añadir finalmente, la ambigüedad inicial con respecto al sentido y alcance de la transformación propuesta y el considerable margen de maniobra que el gobierno derivó de los ingresos petroleros.

Como resultado de la instrumentación del PIRE, el déficit financiero del gobierno pasa de 16.9% del PIB en 1982 a 8.6% en 1983 y el superávit en la cuenta comercial se duplica.²¹ A la rápida reversión de los desequilibrios fiscal y externo contribuyeron la abrupta contracción de la inversión pública, la fuerte caída del consumo y la inversión privadas y la existencia de la renta petrolera. Este último elemento, como ha señalado Jaime Ros, resultó decisivo pues permitió que, a diferencia de lo ocurrido en Argentina y Brasil por ejemplo, la devaluación del tipo de cambio tuviese efectos positivos sobre la balanza comercial y sobre la balanza de divisas del sector público simultáneamente.²² Decisivo, en suma, puesto que la renta petrolera tendió a mitigar la vulnerabilidad financiera del gobierno

y dotándolo, por tanto, de la capacidad para resistir las presiones en favor de cambios más drásticos e inmediatos.

La fuerte disminución de las brechas fiscales y externas se consiguió a costa, sin embargo, de una severa contracción de la actividad económica y trajo como consecuencia una reducción de la inflación sensiblemente menor a la esperada. Entre 1982 y 1983, el PIB experimentó una caída del 4.2% —contra el 0% proyectado— y la inflación pasó de 98.9% a 80.8% en lugar de al 55% esperado.²³

A pesar de lo modesto de sus logros en términos del abatimiento de la inflación, el gobierno decide mantener la misma estrategia durante 1984. Hacia el segundo semestre de ese año se hace evidente, sin embargo, el intento por reactivar la economía a través de incrementos en el gasto público y de incentivos fiscales a la inversión. Las medidas producen aumentos en la demanda y en las tasas de interés y contribuyen a revertir la tendencia a la baja en el déficit público.

A lo largo de 1985 el superávit en cuenta corriente sufre una reducción importante y repunta la inflación. Con el fin de controlar la situación, el gobierno introduce dos nuevos paquetes de medidas. En febrero se pone en marcha un plan de recortes en el gasto público que incluyó el congelamiento en las contrataciones y la desincorporación de 236 empresas públicas. La insuficiencia de este primer esfuerzo lleva a la introducción de nuevos ajustes en el mes de julio. El segundo paquete incluyó los primeros recortes importantes en el aparato del gobierno central y el primer esfuerzo decidido en favor de la liberalización comercial. Estas medidas y en especial la segunda de ellas marcan el inicio de una revisión a fondo de los supuestos que hasta ese momento habían venido orientando la política de estabilización.

b) Correcciones, titubeos y empates, 1986-1987

El desplome de los precios del petróleo en enero y febrero de 1986 produce una caída muy importante en los ingresos gubernamentales y acelera el proceso de revisión de la estrategia de ajuste ortodoxo.²⁴ El impacto adverso del shock externo revela y acentúa importantes diferencias al interior de la burocracia económica y produce enfrentamientos abiertos entre aquellos que proponen mantener el rumbo y aquellos que insisten en la necesidad de modificar la estrategia. En estos enfrentamientos destaca la oposición entre dos grupos principales. El primero encabezado por el Secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog, y el segundo liderado por el Secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari. El primero insistía en que la respuesta ante la caída en los ingresos públicos tenía que incorporar nuevos y más severos recortes en el gasto y tenía que incluir esfuerzos por reducir la dependencia del país con respecto al crédito externo. El segundo grupo, en cambio, enfatizaba las restricciones políticas y económicas a las que se enfrentaba una política de reducciones adicionales al gasto, e insistía en la urgencia de obtener nuevos créditos del exterior y mejores condiciones de pago.

Con la abrupta caída en los precios del petróleo se abre también una nueva ronda de negociaciones con los acreedores externos. La negociación se complica, sin embargo,

como resultado del conflicto al interior del gobierno y sólo concluye, de hecho, al resolverse éste con la renuncia de Jesús Silva Herzog. A la resolución del conflicto interno siguió la adopción de un nuevo paquete de estabilización —el Pacto de Aliento y Crecimiento (PAC)— cuyo objetivo básico consistió en reconciliar la estabilización de precios con la recuperación del crecimiento. El PAC se basó en un diagnóstico de los orígenes de la inflación que, a diferencia del diagnóstico inicial, enfatizaba sus componentes inerciales y de costos y su instrumentación se vio, sin duda, facilitada por el reconocimiento creciente al interior de la propia comunidad financiera internacional con respecto a la importancia del crecimiento como condición indispensable para asegurar la capacidad de pago.

El relajamiento de la disciplina fiscal y la liberalización del crédito interno —ambos asociados al PAC—, aunados a la rápida expansión de los mercados financieros privados contribuyen a generar una dinámica especulativa que estalla en octubre de 1987 con el desplome de la bolsa de valores.²⁵ A partir de ese momento la situación se deteriora de forma acelerada. Se produce una fuerte fuga de capitales, se devalúa el tipo de cambio y se dispara el aumento de precios. Ante el riesgo inminente de la hiperinflación, el gobierno adopta a mediados de diciembre un tercer paquete de estabilización —el Pacto de Solidaridad Económica (PSE)— mismo que, con algunas modificaciones y bajo distintas denominaciones, se ha mantenido vigente hasta la fecha.

c) *El golpe de timón: la vinculación entre estabilización y reforma estructural*

El abrupto deterioro de la situación económica de finales de 1987 hace evidente los límites tanto de la estrategia ortodoxa como de las modificaciones ad hoc introducidas a partir de 1985. La necesidad de una revisión a fondo se impone. Para estabilizar precios, se reconoce, no basta con reducir el déficit fiscal. A fin de contener la inflación se adopta, entonces, un paquete que incluye, al lado de medidas ortodoxas, incrementos en el superávit fiscal, devaluación del tipo de cambio y restricciones al crédito, un esquema de concertación de precios y salarios, así como la aceleración del proceso de cambio estructural y, en particular, de la apertura comercial. Lo primero para romper las inercias; lo segundo para eliminar las distorsiones en la formación de precios producidas por las rigideces institucionales.²⁶

El diseño y la adopción del PSE fueron el resultado de la poca efectividad de la estrategia anterior. A hacerlo viable políticamente contribuyeron decisivamente, sin embargo, el reaceramiento entre empresarios y gobierno, el control oficial sobre el movimiento obrero y el potencial del PSE para convertirse en el instrumento capaz de asegurarle a los liberalizadores a ultranza el control sobre la definición de las nuevas reglas del juego económico. Conviene insistir en este último punto puesto que fue justamente la incorporación del cambio estructural dentro del programa de estabilización lo que permitió marginar definitivamente a las agencias sectoriales y a las visiones neodesarrollistas del proceso de redefinición del perfil institucional de la economía mexicana. Conviene insistir en ello, además, puesto que la vinculación entre estabilización y cambio estructural sirvió también para transitar de una lógica de juegos parciales sector por sector cargados en contra de los liberalizadores a una estrategia de negociaciones multisectoriales armada en torno a un paquete amplio de concesiones recíprocas con los grandes grupos económicos. En ambos

casos, la vinculación entre estabilización y cambio estructural resultó decisiva puesto que permitió aislar a los dos grupos con mayor capacidad para resistir la transición hacia un orden económico centrado en el mercado: las burocracias sectoriales y la mayor parte de los industriales privados del país.

En la eficiencia del uso de anclas nominales en precios líderes y, en especial del tipo de cambio influyeron, por su parte, tres factores principales: un déficit público moderado, un monto de reservas considerable y el hecho de que la realineación de precios relativos se produjese con anterioridad a la fijación concertada de precios y salarios. El primer elemento permitió reducir la magnitud del ajuste fiscal requerido. El segundo dotó al gobierno de la capacidad para hacer frente al deterioro en las cuentas comerciales y de la capacidad, por tanto, para sostener el tipo de cambio. El tercer factor, por último, tendió a reducir la distorsiones en precios relativos contribuyendo, con ello, a limitar el surgimiento de problemas de abasto y a hacer sostenible en el tiempo, por tanto, el proceso de estabilización.²⁷

Como resultado de la instrumentación del PSE, la inflación cae del 159.2% en 1987 al 51.7% en 1988. Dicha caída se ve acompañada de un fuerte incremento en la inversión privada y de un crecimiento positivo, si bien moderado, del producto. En 1988 la economía experimenta una tasa de crecimiento del 1.3% y la inversión privada aumenta 10.9% en relación al año anterior. La estabilización interna se consigue a costa, sin embargo, de un deterioro significativo en la evolución del frente externo. La remoción de barreras al comercio y la apreciación del tipo de cambio generan un brusco aumento en las importaciones. El buen desempeño de las exportaciones —sobre todo las no-petroleras— permite mantener el saldo positivo en la balanza comercial, pero este disminuye de 8.4 mil millones de dólares en 1987 a sólo 1.7 en 1988.

El PSE se renegó 5 veces a lo largo de 1988 y en diciembre, con el inicio del nuevo gobierno, se renueva bajo el nombre de Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PECE). El PECE sustituye el régimen de tipo de cambio fijo por el de deslizamiento gradual e incorpora explícitamente una política flexible de revisión de precios concertados. Entre 1989 y 1993 la inflación decrece sensiblemente, se incrementa de forma sostenida el superávit fiscal, disminuye la cobertura de los precios oficiales y concertados y la economía experimenta tasas de crecimiento positivas aunque modestas.

d) *La profundización del cambio: hacia un nuevo modelo de crecimiento*

La nominación de Carlos Salinas de Gortari como candidato del PRI a la presidencia en octubre de 1987 marca el triunfo del grupo que desde el gobierno había venido impulsando la visión más ortodoxa y radical del cambio. No es de extrañar así el que al asumir la presidencia en diciembre de 1988, Carlos Salinas haga explícito su compromiso en favor de la estabilidad de precios, así como en favor de la intensificación del programa de cambio estructural.

A los elementos de continuidad con el gobierno anterior hay que agregar, sin embargo, algunos giros importantes. El primero y quizá mas significativo de ellos fue el

tránsito del énfasis en el manejo y superación de la crisis al énfasis en la necesidad de crear las condiciones para un nuevo período de crecimiento. Estrechamente vinculado a este cambio de énfasis aparece, consolidado, el giro de un discurso de cambio centrado en la acción gubernamental —el cambio en política— a un proyecto de transformación cuyo objeto central son las reglas a partir de las cuales se definen los objetivos y alcances de la acción del gobierno. El tránsito, en síntesis, del ámbito de la acción al ámbito de las instituciones.

En la profundización del proceso de transformación estructural pesaron mucho los diagnósticos, los valores y los intereses del grupo de élites estatales encargadas de realizarlo. Sobre la dirección del proceso de cambio en las reglas del juego económico influyeron de forma igualmente importante, sin embargo, las presiones, demandas y expectativas de los grandes inversionistas privados y las múltiples debilidades de todos aquellos grupos sobre los cuales recayó el grueso del costo del cambio.

A diferencia del sexenio anterior se observa también, desde el inicio del nuevo gobierno, una visión más integral con respecto a la naturaleza del proyecto de cambio deseable así como con respecto a los diversos obstáculos a los que previsiblemente habría de enfrentarse su ejecución. El primero de los retos sobre los cuales se concentra la atención del gobierno de Carlos Salinas es el del frente externo y, en particular, el de la necesidad de revertir la transferencia neta de recursos al exterior. El asunto resultaba clave pues de él dependía la posibilidad de dejar atrás la crisis y transitar hacia la recuperación.

Entre 1989 y 1990 se renegocia la deuda externa y se consigue, por esa vía, reducir tanto el saldo como el servicio de la deuda.²⁸ A partir de 1990, por otra parte, y, en buena medida como resultado de la propia profundización del proceso cambio económico se acelera el retorno de capitales y se incrementa, de forma notable, el ingreso de flujos financieros del exterior. Desde el punto de vista de la estabilización, la reducción del saldo y el servicio de la deuda y la entrada de cuantiosos recursos del exterior resultaron cruciales pues han permitido financiar un déficit comercial creciente y, con ello, sostener el papel del tipo de cambio como precio ancla clave. Desde el punto de vista del crecimiento, la afluencia de capital extranjero ha resultado también fundamental pues ha permitido compensar los efectos adversos de la falta de dinamismo del ahorro interno sobre la inversión.²⁹

Por lo que hace al cambio estructural se registra, a partir de 1989, un claro proceso de aceleración y ampliación. En el caso de la desincorporación, por ejemplo, se produce un salto cualitativo al incrementarse significativamente, a partir de esa fecha, tanto el tamaño y la importancia de las entidades afectadas como el monto de los ingresos derivados de su desincorporación. Entre diciembre de 1982 y noviembre de 1988 se habían privatizado 155 entidades cuya venta había supuesto para el gobierno federal ingresos del orden de \$ 1.5 billones de pesos. Entre diciembre de 1988 y diciembre de 1992, por otra parte, se privatizan 155 empresas adicionales, pero los ingresos derivados de su venta alcanzaron la cifra de \$ 64.914 billones de pesos.³⁰ Destaca en este proceso la venta de algunas de las empresas más grandes del país, así como la reprivatización del sistema bancario. Como resultado del proceso de desincorporación en todas sus modalidades (privatización, disolución, liquidación, fusión, transferencia y extinción) el número de entidades paraestatales pasó de 1155 en 1982 a 209 en septiembre de 1993.³¹

El programa de desincorporación ha permitido reducir sensiblemente el déficit del sector paraestatal y ha disminuido la participación de ese sector tanto en la producción como en el empleo.³² Para el gobierno federal, la desincorporación ha significado una reducción importante de transferencias a las empresas estatales y ha supuesto ingresos extraordinarios cuantiosos. El fortalecimiento del ahorro público ha contribuido al saneamiento de fondo de las finanzas públicas, ha hecho posible la reducción del saldo de la deuda pública —tanto interna como externa— y ha influido muy positivamente sobre la recuperación del gasto social.

Desde el punto de vista del saneamiento y reestructuración de las finanzas públicas la reforma fiscal emprendida a partir de 1989 ha sido igualmente importante. Entre sus logros más significativos se encuentran: la eliminación de resquicios y regímenes especiales, la expansión de la base tributaria y la reducción radical de la evasión a través de una aplicación excepcionalmente rigurosa y uniforme de la ley fiscal.³³ Como resultado de la reforma fiscal, entre 1988 y septiembre de 1993, la recaudación tributaria no petrolera ha experimentado un crecimiento de 34% en términos reales y se ha incrementado en 218% el número de contribuyentes, excluyendo a los asalariados.³⁴ Resulta importante subrayar, por otra parte, que el aumento en la recaudación no ha tenido efectos adversos sobre la inversión privada. De hecho y con excepción de 1993, la inversión privada ha experimentado tasas de crecimiento muy positivas: 10.2% en 1988, 7.5% en 1989, 13.3% en 1990, 12.7% en 1991, y 20.4% en 1992.³⁵

A lo largo de este período ha avanzado también, aunque de forma dispareja, la desregulación interna de la economía. Se han reducido el número de controles directos sobre la actividad económica y se ha simplificado, adecuado y flexibilizado el contexto normativo de los intercambios en diversos mercados. Los dos objetivos centrales del programa de desregulación han sido el de incrementar la disputabilidad de los mercados mediante la reducción de las barreras de entrada y salida y el de reducir los costos de transacción así como las posibilidades de obtención y búsqueda de rentas a través del establecimiento de reglas claras, uniformes y permanentes.³⁶ El programa de desregulación ha abarcado muchos mercados. Destacan entre ellos: el financiero, el de la tierra, el de la inversión extranjera, el de autotransporte de carga, el de servicios portuarios y aeroportuarios, el del agua y el de la generación de energía eléctrica.³⁷

A fin de incrementar la eficiencia global de la economía y a fin de garantizar la continuidad de los cambios efectuados, el gobierno de Carlos Salinas ha introducido un vasto conjunto de reformas constitucionales, ha impulsado la creación de nuevas instituciones estatales y ha asumido importantes compromisos internacionales. En este proyecto de institucionalización destacan: la iniciativa en favor de una mayor autonomía del banco central, la promulgación de la Ley Federal de Competencia Económica —misma a través de la cual se crea la Comisión Federal de Competencia— y el inicio y conclusión de las negociaciones para la creación de una zona de libre comercio en América del Norte.

III. LAS CONDICIONANTES POLITICAS DE LA EFECTIVIDAD

El carácter autoritario del régimen político ha sido mencionado insistentemente como el elemento que mejor explica la capacidad del gobierno mexicano para sortear con éxito los retos políticos planteados por el ajuste y la reforma. Esta interpretación si bien apunta claves importantes, resulta, no sólo demasiado general, sino, de hecho insuficiente. Demasiado general puesto que tiende a privilegiar los rasgos que en común tienen todos los regímenes autoritarios, descuidando, por tanto, las peculiaridades del autoritarismo mexicano. Insuficiente puesto que al concentrar la atención sobre la forma de gobierno, tiende a confundir forma y grado de gobierno y a desestimar, por tanto, la especificidad de los temas y problemas relativos a la gobernabilidad, así como la complejidad de la relaciones entre ésta y el tipo de régimen.

La poca o nula efectividad de los controles democráticos que formalmente acotan y regulan la acción del gobierno mexicano ha provisto a los encargados de instrumentar el proyecto de cambio económico de un recurso político vital. No ha sido este, sin embargo, el único recurso con el que han contado, ni ha estado su presencia exenta de costos. De entre los diversos elementos sobre los cuales ha descansado la efectividad del proceso de ajuste y reforma tres grupos de factores parecen haber sido especialmente importantes:

i) Un sistema de acceso cerrado al poder mantenido por la vía del control gubernamental sobre la arena electoral, así como por la operación de un conjunto de reglas formales e informales a partir de las cuales se ha organizado históricamente el reparto del poder al interior de la clase política.

ii) Un esquema de ejercicio del poder armado en torno a tres ejes principales: el uso discrecional de la autoridad estatal; la reproducción de las vastas redes de reciprocidad clientelar sobre las cuales descansa, en la práctica, la capacidad de gobierno; y la operación del entramado de organizaciones corporativas que restringen y modulan el ingreso de las demandas de los grupos sociales al proceso de toma de decisiones, al tiempo que encapsulan políticamente a las clases trabajadoras y a los sectores populares a través de su inclusión corporativa en el partido oficial.

iii) La fortaleza histórica de las agencias financieras públicas, la marginación de los grupos desarrollistas a partir de 1982 y el alto grado de homogeneidad ideológica y profesional del grupo que lidera el proceso de cambio económico.

a) *El sistema de acceso cerrado al poder*

A lo largo del proceso de ajuste y reforma, el sistema de acceso cerrado al poder ha dotado al gobierno de márgenes de acción muy considerables. El control oficial sobre los procesos electorales ha resultado especialmente importante en este sentido puesto que le ha permitido al gobierno responder selectiva y secuencialmente a las presiones y demandas de la oposición legal, por un lado, y a las presiones y demandas de los diversos miembros de la "familia revolucionaria", por otro. Ello ha dotado al gobierno de la capacidad para emplear el grado de competitividad e inclusividad del juego electoral como mecanismo de ajuste frente a los cambios en la correlación de fuerzas producidos por el propio proceso de ajuste y reforma.

Durante la primera fase del programa de estabilización y cambio estructural (1983-1988) se interrumpe el proceso de liberalización gradual del juego partidario y electoral iniciado en 1977. El notable desempeño del Partido Acción Nacional en las elecciones municipales de 1983 en los estados de Chihuahua y Durango alerta al gobierno con respecto a los altos costos de la apertura en un contexto de crisis y recesión económica. A fin de contener los efectos adversos de la crisis y el ajuste sobre el predominio electoral del partido oficial y, a fin sobre todo, de mantener la lealtad de las élites pristas y asegurar su cooperación en el ámbito de la política económica, el gobierno toma la decisión de frenar el proceso de apertura. Así lo exigía la ausencia de aliados y apoyos alternativos.

La vuelta a la cerrazón electoral si bien permite mantener la lealtad de las élites sectoriales resulta del todo insuficiente para contener la pérdida de efectividad electoral de la maquinaria prista tradicional. Crisis y ajuste minan las dimensiones representativas y magnifican las funciones de control de las organizaciones corporativas lo cual erosiona gravemente la capacidad de los liderazgos tradicionales para asegurarle al gobierno mayorías electorales.³⁸ Los costos político-electorales de la estrategia de cierre estallan en las elecciones de 1988 y obligan al nuevo gobierno a modificar el rumbo. En julio de ese año el candidato presidencial del PRI obtiene la mayoría más estrecha en la historia del partido oficial y el PRI, si bien conserva la mayoría en la Cámara de Diputados, pierde, por primera vez, el control de los dos tercios requeridos para modificar, por sí solo, la Constitución.³⁹

Al reto conocido de asegurar mayorías electorales se suma, durante el gobierno de Carlos Salinas, el reto de construir victorias electorales creíbles. A hacerle frente al nuevo reto se avoca decididamente su gobierno y adopta para ello una doble estrategia: un proceso de ampliación gradual y selectiva de la competencia electoral cuyo pivote ha sido la alianza con el Partido Acción Nacional⁴⁰; y un proceso de reestructuración del partido oficial que ha buscado revertir el rápido deterioro de la eficacia electoral del aparato corporativo mediante la renovación de liderazgos y la creación de nuevas organizaciones y redes de apoyo.

La ampliación del papel del PAN al interior del sistema político ha sido, en buena medida, el resultado de una serie de acuerdos entre la dirigencia panista y funcionarios gubernamentales de primer nivel. Estos acuerdos han girado en torno a la ampliación de la competencia electoral y han producido un virtual reparto de mercados electorales, mismo del

cual ha quedado fuera, sin embargo, la Presidencia de la República. Hay que señalar que, en la práctica, la operación de este esquema de cooperación ha descansado sobre negociaciones de diversa índole de entre las cuales no ha estado ausente la negociación de resultados electorales.⁴¹

El fortalecimiento de Acción Nacional dista mucho de ser simplemente el resultado de una concesión graciosa por parte del gobierno. La fuerza del PAN es el resultado de un largo trabajo político y electoral. Muestras de ello abundan y son particularmente obvias en el caso de las clases medias urbanas, especialmente en algunas regiones del país.⁴² Los límites del PAN como amenaza real a nivel nacional, disminuyen, sin embargo, los costos potenciales de una alianza con ese partido y lo convierten, de hecho, en el aliado ideal.⁴³

Para el PAN la alianza ha entrañado beneficios indudables. Así lo demuestra el crecimiento sin precedente de su membresía, y sobre todo sus avances en el campo electoral.⁴⁴ La militancia activa pasa de 49 mil personas en 1988 a 111 mil en marzo de 1993. Durante ese mismo período, por otra parte, la población gobernada por panistas aumenta de 800 000 a 12 800 000 de habitantes. Actualmente, el PAN cuenta con tres gobernadores, un senador, 89 diputados federales y 99 presidencias municipales. Gracias a la alianza con el PAN, el gobierno obtiene, por su parte, un interlocutor clave y un apoyo indispensable en la batalla por la credibilidad y la legitimidad democrática. Los límites del PAN como rival efectivo a nivel nacional le reportan al régimen, por lo demás, ventajas adicionales puesto que disminuyen los costos que para el PRI supone la competencia ampliada, al tiempo que le aseguran al gobierno el control sobre los ritmos y modalidades del proceso de apertura.

La segunda estrategia electoral del gobierno de Carlos Salinas ha girado en torno a la renovación y fortalecimiento de la capacidad electoral del PRI. Para lograrlo, el gobierno ha buscado debilitar a aquellos líderes y grupos resistentes al cambio, por un lado, y generar nuevas organizaciones y liderazgos capaces de reemplazarlos, por otro.⁴⁵ A lo largo del sexenio, el gobierno ha apoyado el surgimiento de nuevas agrupaciones y líderes sindicales y ha promovido de forma activísima el desarrollo de organizaciones sociales de base no corporativa. Igualmente intensa ha sido la actividad del gobierno en el terreno del reclutamiento, socialización e incorporación de liderazgos sociales emergentes.

El instrumento clave de esta segunda estrategia ha sido el Programa Nacional de Solidaridad.⁴⁶ A través de este programa, el gobierno ha logrado compensar y mitigar los enormes costos que la crisis y el ajuste le han impuesto a los sectores más pobres de la sociedad mexicana. Por medio de él, se ha conseguido, por otra parte, generar una maquinaria política controlada directamente por el ejecutivo cuyo desarrollo ha permitido revertir la pérdida de eficacia electoral de la maquinaria corporativa del PRI.⁴⁷

A las ventajas derivadas del control gubernamental sobre el ámbito electoral hay que añadir las ventajas que el gobierno y el sistema político han derivado de las expectativas de movilidad política vinculadas al principio de no-reelección, así como a la regla no escrita en favor de la pluralidad y los equilibrios múltiples. Dichas expectativas han resultado cruciales puesto que le han permitido las élites marginadas asumir la exclusión como un

costo temporal más que como un costo permanente. Al igual que en el pasado, ello ha reducido los incentivos de los perdedores en turno para abandonar el sistema, limitando, con ello, los altísimos costos que para un sistema de distribución política cerrado suponen las posibles rupturas al interior de la élite.⁴⁸ Resulta importante señalar a este respecto que si bien las expectativas de movilidad han sufrido un deterioro progresivo en virtud de lo excluyente de las administraciones de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas, su vigencia ha permanecido lo suficientemente extendida como para seguir proveyendo uno de los puntales clave de la cohesión al interior de la clase política y, por tanto, uno de los pilares de la continuidad del régimen.

b) *Poder discrecional, clientelismo y controles corporativos*

El esquema de ejercicio discrecional del poder público y el entramado de redes de reciprocidad clientelar y de organizaciones corporativas han provisto al equipo encargado de instrumentar la reforma económica de recursos igualmente valiosos. En forma análoga a lo ocurrido en el caso de las élites políticas, discrecionalidad, clientelismo y controles corporativos han servido, en el ámbito de la relación entre gobierno y grupos sociales, para desorganizar y neutralizar resistencias así como para mantener y generar apoyos a través de castigos y recompensas ad hoc. Destaca, en este sentido, la estrategia de concesiones y excepciones en relación a los grupos más poderosos del sector privado, así como en relación a algunos segmentos del movimiento obrero organizado.

A los esfuerzos deliberados del gobierno por dividir a los perdedores a través de la concesión altamente selectiva de beneficios, subsidios y exenciones hay que agregar los efectos profundamente divisivos de la estructura clientelar del sistema político, así como la marginación de aquellas corrientes y agencias que desde la burocracia económica habían actuado tradicionalmente como las grandes agregadoras y organizadoras de los intereses de aquellos sobre los cuales ha venido recayendo el peso de la estabilización y el cambio estructural.

El comportamiento de los industriales privados del país a lo largo del proceso y, en especial su incapacidad para resistir medidas tales como la apertura comercial o la reforma fiscal, constituyen un buen ejemplo de las virtudes que para el gobierno supuso la existencia de estructuras y el uso de estrategias basadas en el viejo principio de *divide et impera*. Para las empresas mexicanas, crisis y ajuste entrañaron oportunidades de enriquecimiento rápido, pero también supusieron —especialmente a partir de 1988— caídas en las ventas, creciente competencia externa, virtual ausencia de créditos y cargas impositivas adicionales. Apenas sorprende el que muchísimos empresarios hayan intentado oponerse a las reformas y el que la mayor parte de ellos hayan buscado minimizar pérdidas transfiriendo el costo a otros. Entre las respuestas del empresariado, la gran ausente, sin embargo, ha sido la acción colectiva; ya no digamos la global, sino la sectorial e incluso la de rama. La ausencia de respuesta organizada fue el resultado de la aplicación de políticas y medidas cuyos efectos cruzados y muchas veces contradictorios no hicieron sino exacerbar las profundas diferencias al interior del sector privado. Igualmente importante, en este sentido, fueron los efectos de un patrón profundamente arraigado de relación entre el gobierno y los empresarios en el que la excepción y la discrecionalidad eran la regla. Así,

y, en lugar de establecerse alianzas al interior de una misma rama o sector, los empresarios se lanzaron, cada uno por su cuenta, como lo habían hecho siempre, en busca de arreglos, ventajas y exenciones preferenciales. A diferencia de lo que había ocurrido en el pasado, sin embargo, aquellos grupos e instituciones burocráticos que habían sido tradicionalmente los encargados de gestionar y articular aquel inmenso cúmulo de demandas particulares habían sido desplazados. Ello dejaba a los empresarios profundamente divididos y literalmente desprovistos de cabeza en un momento en el que, además, el feroz discurso antiestatista de su propio liderazgo político hacía virtualmente imposible el oponerse públicamente al proceso de liberalización económica y de reforma del estado. Si a todo lo anterior agregamos la existencia de controles corporativos y los esfuerzos deliberados del gobierno por dividir tanto a los empresarios, como a sus líderes mediante amenazas y concesiones a la medida no resulta difícil entender lo fragmentario y débil de la respuesta empresarial.⁴⁹

Si para la mayor parte de los empresarios la estabilización el ajuste resultaron enormemente costosos, para los trabajadores el costo fue mucho más alto aún.⁵⁰ Entre 1983 y 1988 los salarios reales cayeron entre un 40% y un 50% y el empleo creció tan sólo en un 0.4%.⁵¹ A pesar de la magnitud de las pérdidas y en claro contraste con lo ocurrido en otros países de la región durante el mismo período, sin embargo, el frente laboral se ha caracterizado, en México, por una sorprendente quietud.

La ausencia de descontento organizado por parte del sector obrero y la relativa estabilidad y tranquilidad en las relaciones laborales han sido el resultado de una distribución marcadamente desigual de los costos del ajuste entre los diversos segmentos de la clase trabajadora, así como, y muy especialmente, de la capacidad del gobierno para mantener la lealtad de las élites sindicales. Lo inequitativo del reparto fue el producto tanto de factores estructurales —fragmentación y segmentación de los mercados laborales, por ejemplo— como de la adopción de estrategias explícitamente orientadas hacia la reproducción y exacerbación de las diferencias al interior de la clase obrera. Estas mismas estrategias, por otra parte, en la medida en la que le permitieron a los líderes sindicales reproducir el control sobre sus bases a través de concesiones preferenciales de diversos tipos, resultaron decisivas para asegurarle al gobierno la lealtad de las élites sindicales.

El comportamiento de las élites sindicales frente al gobierno durante este período resulta, con todo, a ratos inexplicable. A fin de intentar entenderlo resulta imprescindible, por tanto, tomar en cuenta las peculiaridades de la relación estructural entre ambos. Destaca muy especialmente, en este sentido, el hecho de que las redes de reciprocidad entre trabajadores, líderes sindicales y gobierno hayan estado históricamente basadas en relaciones de largo plazo. Ello produce situaciones en las cuales los líderes sindicales están dispuestos a asumir costos de corto plazo en el entendido de que serán recompensados una vez que la situación mejore. Así, y más que depender de los resultados de una determinada ronda del juego, las relaciones entre gobierno y sindicatos parecen descansar sobre la perdurabilidad del mismo.⁵² Lo que interesa desde el punto de vista de la lealtad de los sindicatos al gobierno, en suma, no es si se pierde o si se gana una partida concreta. Lo que interesa es que el juego no se acabe; lo que verdaderamente importa es que sea viable suponer que el juego siga. A más de ser una relación de largo plazo, la relación entre sindicatos y gobierno es una relación compleja y múltiple. En ella se juegan los salarios, pero se juegan también

muchísimas otras cosas. A cambio de lealtad y apoyo, por ejemplo, los líderes obreros obtienen beneficios políticos y ganancias económicas lícitas e ilícitas. Obtienen, también —y ello les resulta crucial— la facultad de distribuir selectiva y discrecionalmente recursos, ventajas y beneficios diversos entre sus colaboradores así como entre sus agremiados.

En la instrumentación exitosa del proceso de estabilización y reforma estructural la ausencia de oposición empresarial y la colaboración de las élites sindicales resultaron decisivas. La muy desigual distribución de los costos de dichos procesos a nivel regional desempeñó también un papel muy importante.⁵³ En términos de crecimiento, el desempeño económico global de la economía mexicana a lo largo del período 1982-1988 fue o muy modesto o de plano negativo. La falta de dinamismo fue, no obstante, mucho más pronunciada en algunos estados que en otros. Durante ese período, el PIB cayó en más de 10% en Chiapas y en Baja California Sur y en más del 6% en Tamaulipas y Tabasco. En los estados de Tlaxcala, Quintana Roo, Oaxaca, Durango, Queretaro, México y Aguascalientes, en cambio, el PIB registró, durante el mismo período, un crecimiento acumulado superior al 7%.⁵⁴

A las disparidades regionales observadas en términos de crecimiento hay que añadir los efectos igualmente dispares en lo relativo a los costos del ajuste fiscal. Entre 1982 y 1988, la inversión pública federal cayó en todas las entidades federativas. Esta caída, sin embargo, distó mucho de ser uniforme. Así, y mientras que la mayoría de ellas sufrieron pérdidas por lo que hace a su participación relativa, alrededor de la tercera parte de ellas experimentó un proceso redistribución positiva. Destaca, a este respecto, el caso del Distrito Federal, entidad cuya participación en la inversión pública federal pasó de un promedio anual de 22.48% entre 1977 y 1982 a un promedio anual de 26.61% durante el período 1983-1988.

c) *La élite modernizadora*

Los efectos adversos del sistema de acceso cerrado al poder y del uso discrecional del poder público sobre la capacidad de resistencia tanto de los perdedores económicos como de los adversarios políticos del régimen dotaron al gobierno de importantes márgenes de acción y maniobra a todo lo largo del proceso de ajuste y reforma. En la consecución del programa de cambio económico las capacidades de gestión, dirección y liderazgo del grupo de élites encargado de realizarlo resultaron, sin embargo, igualmente importantes. Fue la unidad de propósito de este grupo, de hecho, la que proveyó la fuerza motriz del proceso de cambio económico y ha sido ella también la que mayormente ha influido sobre su orientación y alcances.

El ascenso del equipo reformador se inicia en diciembre de 1982, se acelera a partir de 1986 y se consolida con la llegada de Carlos Salinas a la presidencia en 1988. Si bien la composición del grupo ha variado, su núcleo ha estado integrado por élites tecnocráticas provenientes de las instituciones financieras públicas. La unidad de propósito del grupo ha estado articulado en torno a una visión que, desde el punto de vista económico, descansa sobre los supuestos de la teoría neoclásica y que, por lo que hace a su sentido político, persigue una reestructuración a fondo del balance interno de poder político. En el capacidad

de este grupo para incidir decisivamente sobre la dirección del proceso de cambio económico influyeron dos factores principales: el giro en la correlación de fuerzas al interior de la burocracia económica a favor de la facción más ortodoxa y la capacidad de ese mismo grupo para emplear la falta de plena coherencia en las demandas del capital privado en provecho de su propia autonomía.

En el encumbramiento del nuevo grupo, así como en el fortalecimiento sin precedentes de las agencias financieras públicas, el estallido de la crisis y el notable incremento de la vulnerabilidad del país y del gobierno frente a las demandas de los acreedores externos, así como del comportamiento de los inversionistas privados fueron, sin duda, el elemento clave. En un contexto de extrema vulnerabilidad financiera y de inestabilidad generalizada no resulta extraño el que las instituciones responsables de la política macroeconómica y el que aquellas corrientes favorables a la ortodoxia estricta y, en ocasiones, extrema se fortalecieran. Hay que señalar sin embargo que, en el caso de México, la magnitud y rapidez de dicho fortalecimiento tuvo muchísimo que ver con la fortaleza histórica de las agencias financieras gubernamentales, con el encono acumulado por la facción ortodoxa a lo largo de los años setenta y con la derrota virtualmente irreparable que para los grupos desarrollistas supuso el estallido de la crisis. Estos factores parecen haber sido en efecto cruciales, puesto que juntos allanaron el camino para una redefinición radical de la correlación de fuerzas al interior de la clase gobernante, así como para permitirle a las agencias financieras públicas no solo recuperar el terreno perdido sino, de hecho, apropiarse del manejo global de la política económica por primera vez en la era posrevolucionaria.

Los fuertes vínculos profesionales y políticos entre los integrantes del grupo que llega al poder en 1982, aunados a su alto grado de cohesión ideológica dotaron al gobierno mexicano —especialmente a partir de 1986— de un recurso político fundamental. Las tradicionalmente buenas y estrechas relaciones entre las agencias financieras públicas y las élites económicas privadas permitieron, por su parte, recomponer una relación que había venido resquebrajándose a lo largo de las dos últimas administraciones y que había terminado en la confrontación abierta como resultado de la decisión del Presidente José López Portillo de expropiar la banca privada. La importancia de la recomposición de la alianza entre el gobierno y los grandes empresarios del país apenas puede exagerarse. Esto es así, puesto que, en última instancia, de la cooperación del sector privado dependía tanto el éxito del nuevo proyecto económico como la continuidad política del régimen.

El impacto de las exigencias del capital privado sobre la dirección del proceso de reforma resulta innegable. Igualmente insoslayable, con todo, ha sido la influencia de la visión y el proyecto del grupo de actores gubernamentales encargado de iniciarlo e instrumentarlo. Entre ambos ha habido coincidencias de fondo, pero también ha habido divergencias importantes. En la orientación general del cambio en las reglas del juego económico ha prevalecido el acuerdo con respecto a los fines. Por lo que hace a la selección de los medios, a la secuencia de las reformas y a la distribución de sus costos las diferencias han sido múltiples. Más que expresar así ya sea la imposición o el simple acuerdo, la dirección del cambio ha sido el producto de negociaciones complejas y continuas.

La influencia del capital privado sobre la orientación de la reforma estructural se ha expresado de diversas maneras. La más importante de ellas ha sido el uso del poder de veto que le confiere su capacidad para privar al gobierno de un recurso vital. La capacidad de acción y decisión del grupo de élites políticas y tecnocráticas que ha dirigido el proceso de reforma ha derivado, por su parte, de dos fuentes principales: su control sobre el ejercicio de la autoridad exclusiva del Estado para establecer y hacer cumplir reglas de aplicación y validez general y su habilidad para aprovechar las tensiones y diferencias en la agenda de demandas del capital privado como medio para ampliar su propio margen de acción y de influencia.

Al interior del grupo conformado por los acreedores externos y los principales inversionistas privados ha habido acuerdo en lo fundamental: estabilidad de precios, disciplina fiscal y monetaria, ampliación del papel del mercado, expansión de la autonomía discrecional de los agentes privados y garantías efectivas a la propiedad. Con respecto al problema de como reconciliar las potenciales contradicciones entre estos objetivos y con respecto al tema de como distribuir los costos vinculados a su consecución han prevalecido las divergencias. Estas diferencias han sido especialmente graves y notorias dentro del sector privado mexicano y han sido ellas las que le han permitido al gobierno incidir decisivamente sobre el sentido y alcance del proceso de transformación institucional. Ejemplo de ello ha sido la introducción de medidas tales como la reforma fiscal y la liberalización a ultranza del comercio exterior, ambas enormemente costosas para la gran mayoría de los empresarios del país. Reveladores también, en este mismo sentido, han sido la falta de una reforma a fondo del régimen laboral y los amplios remanentes de discrecionalidad en el ejercicio de la autoridad pública preservados por el gobierno. Lo primero indica que no todas las demandas del capital privado han sido satisfechas a plenitud. Lo segundo sugiere que las inconsistencias por el lado del capital entre la búsqueda de certidumbre en lo que toca a las ganancias y la exigencia en favor de certidumbre en las reglas del juego le han permitido al gobierno mantener un margen de autonomía considerable.

IV. LAS CONSECUENCIAS POLITICAS DEL CAMBIO ECONOMICO

La instrumentación exitosa de la estabilización y el cambio estructural ha supuesto, para el gobierno y para el régimen, ventajas innegables. La reforma económica le ha permitido al gobierno y, en particular, al jefe del ejecutivo recuperar el control sobre el aparato burocrático del Estado, así como sobre la conducción de la política económica. Desde el punto de vista de la regeneración de la capacidad no sólo de gestión, sino también de gobierno, la reforma económica ha resultado igualmente importante. Y, esto es así, puesto que ha sido la propia instrumentación de la reforma económica la que ha provisto el eje a partir del cual un nuevo grupo de élites estatales ha intentado renovar la capacidad de gobierno del régimen a través de la construcción de un nuevo sistema de alianzas capaz de dar expresión y dirección política a una nueva correlación de fuerzas económicas y sociales.

Estabilización y reforma estructural han entrañado también, sin embargo, costos políticos, sociales y económicos cuantiosos. En el ámbito de la política destacan, a este respecto, tres problemas principales: la creciente pérdida de eficacia de los arreglos que tradicionalmente habían gobernado el conflicto y la cooperación al interior de la clase política; la erosión de los viejos sistemas de intermediación tanto corporativa como clientelar; y el deterioro del esquema tradicional de coordinación entre el poder central y los poderes locales.

a) *Los conflictos al interior de la clase política*

Buena parte de la estabilidad política del México posrevolucionario ha estado fincada en la operación de un sistema cerrado de distribución y transmisión del poder. La reproducción del control monopólico de un grupo —la "familia revolucionaria"— sobre el poder político ha descansado sobre dos factores centrales: el control del gobierno y su partido sobre el ámbito electoral y la operación de un esquema de reparto ordenado del uso discrecional de la autoridad del Estado.⁵⁵ El control gubernamental de los procesos electorales ha garantizado la posibilidad del reparto cerrado al interior de la clase política. El partido oficial, por su parte, ha provisto al gobierno de mayorías electorales con las cuales otorgar, periódica y regularmente, legitimidad democrática a un esquema no democrático de acceso y ejercicio del poder político. A la cohesión intraélite han contribuido de forma igualmente importante la movilidad vinculada al principio de no-reelección, así como la lógica de los equilibrios múltiples que, durante mucho tiempo, gobernó la distribución de cuotas de poder al interior de la "familia revolucionaria". Esto es así, puesto que ambas han contribuido a mitigar las tendencias exclusivistas y a favorecer, por tanto, el esquema de pluralidad y turnos sobre el cual ha descansado tradicionalmente la cooperación entre los diversos grupos y facciones que integran a la clase política. Por lo que hace, finalmente, al

tipo de poder sobre el cual se centra la competencia conviene subrayar que, si bien su carácter discrecional resulta fundamental a fin de reproducir las redes de reciprocidad clientelar sobre las que descansa el ejercicio práctico de la autoridad estatal, este siempre ha entrañado costos significativos en términos de eficiencia administrativa. Dicho de otra manera, mientras que en el plano del acceso y la distribución pudieron reconciliarse, durante mucho tiempo, los imperativos del consenso interno con los imperativos de la legitimación democrática, en el plano del ejercicio del poder hubo siempre contradicciones entre la lógica del control político y la lógica y exigencias de la racionalidad administrativa.

Durante la etapa del crecimiento rápido y el cambio social acelerado fueron surgiendo tensiones cada vez más grandes entre las tareas legitimadores del partido y sus funciones como organizador del consenso intraélite, al tiempo que se acentuaban las contradicciones entre la reproducción del control político y la eficiencia administrativa de la acción gubernamental. Ante el impacto de la crisis, el ajuste y el cambio estructural ambas tensiones se agudizan lo cual eleva, a magnitudes sin precedente, el nivel de conflicto al interior de la clase política. Destacan, a este respecto, los impactos corrosivos de tres procesos principales: la reducción de la pluralidad en la conformación del gobierno a partir de 1982 y las amenazas que para el esquema de turnos y movilidad han supuesto las nominaciones de Carlos Salinas, en 1987, y la de Luis Donaldo Colosio en 1993⁵⁶; la expansión de la competencia electoral; y la reducción del caudal de recursos y cuotas de poder susceptibles de ser repartidas.

El rápido proceso de modernización económica y social del país había venido generando tensiones crecientes al interior de la élite política. Cambios en los patrones de reclutamiento político, especialmente por lo que hace a la pérdida de importancia relativa de carreras al interior del partido frente a carreras al interior de la burocracia, aunados a la expansión virtualmente explosiva de la clase política durante la década de los años 70 habían terminado por erosionar algunas de las piezas clave del sistema de generación de consenso intraélite. Durante los años de la crisis y el ajuste el proceso de deterioro se acelera. Ello debido, fundamentalmente, al hecho de que se reducen, durante ese período, de forma significativa tanto la pluralidad en la composición del gobierno, como el caudal de recursos y cuotas de poder susceptibles de ser distribuidos entre las diferentes facciones y grupos que integran a la clase política.

Lo que importa destacar con respecto a los efectos políticamente adversos de estos dos procesos es que ambos pasan a ser percibidos, hacia el final de la administración de Miguel de la Madrid, no como expresiones de la tradicional pendularidad del sistema, sino como manifestaciones de cambios mucho más fundamentales. Ocurre así, que conforme avanza el proceso de cambio estructural, la pérdida de inclusividad del gobierno y la reducción en el monto global de cuotas y partidas de poder, dejan de ser vistas como ajustes temporales y pasan a ser leídas como costos de carácter permanente. Con la nominación de Carlos Salinas de Gortari como candidato del PRI a la Presidencia de la República en 1987, dicha percepción parece confirmarse y acaba por extenderse rápidamente. La íntima vinculación entre el candidato y el proyecto de cambio económico, exacerba los temores de aquellos que veían en la continuación del proyecto de liberalización económica un proyecto de cambio político que los marginaba y excluía de forma definitiva. Los temores estallan y

se produce, al interior de la clase gobernante, un desgajamiento profundo. Un grupo pequeño de miembros prominentes de la "familia revolucionaria", encabezados por el hijo del Presidente Lázaro Cárdenas, abandona el Partido Revolucionario Institucional y se convierte en el eje de una amplia coalición de centro-izquierda que consigue, en las elecciones de julio del 1988, poner, por primera vez, en tela de juicio la capacidad del gobierno y su partido para mantener un dominio efectivo sobre la arena partidaria y electoral.⁵⁷

En el ámbito de lo electoral ocurre algo parecido a lo ocurrido en el terreno de las relaciones al interior de la élite: crisis, estabilización y ajuste más que generar exacerban tensiones y problemas de más larga data. Destaca, en este sentido, su impacto sobre la tensión entre legitimidad electoral y consenso intraélite. Crisis y ajuste le impusieron altísimos costos a una maquinaria electoral cuya efectividad descansaba, en una muy considerable medida, en su capacidad para distribuir beneficios económicos y prebendas políticas. La necesidad, impuesta por el ajuste, de reducir la función representativa de las estructuras corporativas y enfatizar su función como instrumento de control vertical debilita a las élites sectoriales del partido reduciendo, con ello, su capacidad para asegurarle al gobierno el apoyo electoral de sus bases.⁵⁸

A los problemas electorales del partido oficial han contribuido mucho también los efectos adversos de la crisis y el ajuste sobre los sectores medios. A diferencia de los sectores populares, las clases medias mexicanas han gozado históricamente de márgenes de independencia política considerables.⁵⁹ Importantes segmentos de ellas y, en particular, sus estratos superiores nunca han sido parte del aparato corporativo del PRI. Su exclusión del partido oficial, sus recursos, valores y estilos de vida han hecho de estos grupos la base fundamental de muchos de los grupos y asociaciones políticos no vinculados o dependientes del régimen y su apoyo ha constituido tradicionalmente y sigue constituyendo en el presente el grueso de la base electoral del Partido Acción Nacional. Si a todo ello se agrega el hecho de que en el comportamiento político de las clases medias tienden a prevalecer los cálculos estratégicos de corto plazo, no es de extrañar, el que las enormes pérdidas económicas experimentadas por estos grupos se tradujesen en pérdidas electorales para el PRI y ganancias electorales para los partidos de oposición.

La pérdida de eficacia electoral de la maquinaria corporativa tradicional obliga al gobierno a abrir parcialmente el juego electoral a fin de reproducir la legitimidad democrática del régimen. Al hacerlo, sin embargo, entra en una ruta de conflicto con segmentos importantes de la clase política prista puesto que se ve obligado a sacrificar posiciones a fin de ganar credibilidad frente a sus opositores leales. En el camino, por lo demás, el gobierno deja fuera del juego a la oposición de centro-izquierda, lo cual, si bien permite compensar y minimizar las pérdidas producidas por la apertura, limita la posibilidad de procesar, por la vía institucional, buena parte del descontento producido por la crisis y la transformación estructural.

b) Los sistemas de intermediación

En México, los procesos de agregación y articulación de intereses, así como su impacto en la formulación y ejecución de políticas públicas ha estado, a lo largo de la era

posrevolucionaria, organizado en torno a la operación de estructuras verticales segmentadas sectorial y regionalmente. Coexisten, al interior de este esquema, organizaciones formales y redes de carácter informal. En el ámbito de lo formal predominan los arreglos corporativos, mientras que en el terreno de lo informal el tipo de intermediación dominante es el clienteral.⁶⁰ La operación conjunta de estructuras corporativas y redes clientelares ha limitado el desarrollo de formas asociativas no dependientes del acceso privilegiado a la toma de decisiones y ha permitido, al mismo tiempo, organizar el apoyo y el concurso de los principales grupos sociales en torno al diseño y ejecución de políticas gubernamentales concretas.

Las restricciones a las que se ha visto sometida la acción colectiva articulada sobre la base de intereses económicos o sociales comunes ha afectado a todos los grupos sociales. El impacto de dichas restricciones sobre la capacidad de los diversos grupos sociales para influir sobre la acción gubernamental ha sido, sin embargo, profundamente desigual. A ello han contribuido dos factores principales: las diferencias por lo que hace a la magnitud de las restricciones asociativas a las que se enfrentan los distintos grupos y su muy desigual dependencia con respecto a la acción colectiva como instrumento de influencia. El esquema ha tendido a favorecer a aquellos grupos —clases medias y empresarios, fundamentalmente— que están exentos de representación corporativa al interior del partido oficial y que no dependen o que dependen menos que otros grupos sociales —clases trabajadoras— de la acción colectiva como medio para garantizar la defensa y realización de sus intereses económicos individuales.⁶¹

El aparato corporativo y el sistema de redes clientelares dotaron al gobierno mexicano de recursos valiosísimos a todo lo largo de la crisis y el ajuste. Destacan, en este sentido, sus efectos en el ámbito de la desorganización de la resistencia al ajuste y al cambio, así como su contribución al esquema de acuerdos pactados sobre el cual ha descansado, en una muy considerable medida, la efectividad de la estrategia de estabilización iniciada en diciembre de 1987.

La severidad del ajuste interno termina por erosionar, sin embargo, la capacidad de intermediación efectiva de los mecanismos corporativos y clientelares tradicionales.⁶² Conforme avanza el proceso de ajuste y cambio estructural se acumula la inconformidad y el descontento, mismo que, al enfrentarse al bloqueo de los canales de expresión convencionales, tiende, en muchos casos, a desbordarlos. El deterioro de la capacidad de intermediación de las instituciones políticas se expresa, en una primera fase, a través de pugnas distributivas directas entre los diversos grupos económicos. Es ello, de hecho, lo que desata la espiral inflacionaria y lo que obliga al gobierno a instrumentar un paquete de estabilización capaz de romper las pugnas distributivas a través de acuerdos y compromisos explícitos. El Pacto de Solidaridad económica permite dar cauce institucional al conflicto distributivo y a limitar, con ello, sus efectos adversos sobre la conducción de la política económica. Lo que el acuerdo entre el gobierno, las cúpulas empresariales y las élites sindicales no consigue, sin embargo, es frenar la pérdida de eficacia electoral de los mecanismos de control y movilización tradicionales.

El muy desigual desempeño de las estructuras corporativas y clientelares en relación a la política económica, por un lado, y en el terreno electoral, por otro, pareciera indicar que lo que ha se ha venido produciendo en el campo de la intermediación es una separación creciente entre el ámbito de la representación funcional y el de la representación propiamente política.⁶³ Lo que parece haberse agotado, de hecho, es precisamente la capacidad del sistema de intermediación tradicional para procesar simultáneamente los conflictos y demandas vinculados al diseño y ejecución de las políticas públicas y los conflictos y demandas referidos a la distribución y legitimación del poder público.

Al agotamiento del esquema de intermediación dual se suman, por otra parte, los costos vinculadas a la debilidad de los partidos, así como a lo endeble y fragmentario de los avances hacia formas de relacionamiento político organizadas en torno a identidades ciudadanas. El asunto es grave puesto que limita la capacidad de las alternativas institucionales existentes para llenar los vacíos producidos por el deterioro de las formas de intermediación política tradicionales.⁶⁴

c) *El centro y las regiones*

A las tensiones al interior de la élite, a los problemas en el ámbito electoral y a la erosión de los mecanismos de intermediación tradicionales, hay que añadir, por último, los impactos negativos de la crisis y el ajuste sobre el sistema de relaciones entre el poder central y los poderes regionales. Al igual que en los otros dos frentes, crisis, estabilización y cambio estructural actúan, en este caso, como catalizadores, más que como causas, de un proceso de deterioro de más larga duración. Su efecto acelerador es, con todo, muy significativo y se traduce en incrementos notables en la conflictividad y competitividad de los procesos electorales a nivel local, así como en la creciente pérdida de efectividad de los arreglos que tradicionalmente habían gobernado la relación entre autoridades centrales y poderes locales.

A lo largo de la historia política de México, lo pronunciado de la heterogeneidad regional ha hecho de la coordinación centralizada de los poderes de base regional condición sine qua non de la gobernabilidad.⁶⁵ Buena parte de la estabilidad política y la capacidad de gobierno generados por el régimen de la posrevolución se han fundado, de hecho, en la operación de un esquema de manejo flexible y extraordinariamente eficaz de las relaciones "centro-periferia". Un esquema, hay que enfatizarlo, cuyo eje no ha sido el centralismo como tal, sino más bien la coexistencia tensa, variable y adaptable entre la autoridad y el poder del centro y la autoridad y el poder locales. Son esos equilibrios tensos y a la vez flexibles los que vulnera el proceso de estabilización y ajuste, y, es por ello, que su impacto importa.⁶⁶

Destacan por lo que hace a sus efectos sobre el sistema de relaciones entre centro y periferia, tres procesos asociados a la estabilización macroeconómica y al cambio estructural: la concentración del poder en las instancias federales y, en particular, en el ejecutivo; la redefinición de competencias y la contracción de la base de recursos de los gobiernos locales; y los cambios en la correlación de fuerzas a nivel local producidas tanto por el proceso de modernización económica como por la crisis y el ajuste. Lo que parece

observarse como resultado de todos estos procesos es un patrón en el que se combinan el fortalecimiento de los grupos de poder local y el incremento de las presiones y las exigencias del centro. Para la efectividad del esquema tradicional, ello supone un duro golpe pues tiende a reducir la capacidad de los gobiernos estatales para actuar como intermediarios entre el centro y los poderes locales. El debilitamiento de las estructuras corporativas acelera, por su parte, el desarrollo de formas de participación construidas en torno a identidades regionales, en las cuales suele prevalecer una actitud fuertemente anti-centralista. Como resultado de todas estas tendencias, se registra, a lo largo de los años 80 y principios de los años 90 un aumento muy significativo en los niveles de conflicto político y electoral en el ámbito local. Se observa, también, un proceso de fortalecimiento de los partidos de oposición a nivel regional —particularmente notable en el caso del PAN— así como un fuerte incremento de la intervención directa del ejecutivo federal en el manejo y resolución de conflictos políticos locales.

Especialmente revelador por lo que hace a la creciente pérdida de efectividad del esquema tradicional de relaciones centro-periferia es el hecho de que de los doce gobernadores que no completaron su mandato entre 1988 y 1992, ocho fuesen removidos de su cargo mediante la intervención directa del Presidente. La cifra es significativa dado que, desde el gobierno de Miguel Alemán (1946-1952), en ningún otro sexenio se había obligado a un número tan grande de gobernadores a abandonar su cargo.⁶⁷ El aumento en la intervención directa del ejecutivo en la política local es significativo, a su vez, pues sugiere que el esquema a través del cual se habían reconciliado tradicionalmente las autonomías regionales y el poder central ha venido perdiendo buena parte de su anterior "automaticidad". El viejo sistema, en síntesis, parece haber dejado de funcionar de forma más o menos "espontánea", surgiendo, con ello, la necesidad de operarlo "manualmente". Resta por saber, desde luego, si esta pérdida de efectividad es meramente temporal, o sí, por el contrario, estamos en presencia de cambios más permanentes en la estructura y operación del sistema político mexicano.

CONCLUSIONES

Las instituciones políticas forjadas a lo largo de la década de los años veinte y treinta de este siglo, dotaron al gobierno mexicano de recursos e instrumentos extraordinariamente valiosos para enfrentar una crisis económica profunda y para introducir cambios de fondo en las reglas del juego económico. Las enormes facultades discrecionales del jefe del ejecutivo y la existencia de un amplio sistema de redes y organizaciones corporativas de base clientelar limitaron la capacidad de resistencia colectiva de aquellos grupos sobre los cuales recayó el peso del ajuste. El esquema gobierno-partido oficial hizo posible, por su parte, contener y amortiguar los efectos adversos de la crisis y el ajuste sobre el sistema de generación de consenso al interior de la élite política y sobre el tradicional predominio del PRI en el ámbito electoral. La fortaleza histórica de las agencias financieras públicas, por último, permitió darle consistencia al ajuste económico, facilitó el re acercamiento entre gobierno e inversionistas privados y proveyó el semillero de un equipo político de recambio.

A través del propio proceso de estabilización y ajuste estructural, el gobierno logró recuperar el control sobre la maquinaria estatal y reforzar las capacidades de gestión y extracción del Estado mexicano. Ese mismo proceso sirvió, además, para apuntalar la generación de un nuevo sistema de alianzas a través del cual dar expresión y capacidad de gobierno a una nueva correlación de fuerzas a nivel económico, político y social.

Liberalización económica y reforma del Estado terminaron por acelerar, sin embargo, cambios sociales y políticos de más largo plazo. Como resultado de ello las instituciones políticas del país experimentaron tensiones y mutaciones muy importantes. Destacan, en este sentido, la separación creciente entre el gobierno y el Estado, por una parte, y la desvinculación igualmente tensa y accidentada entre el sistema de distribución del poder y el sistema de ejercicio del mismo, los cuales, como ha señalado atinadamente Antonio Camou, han estado, en México, profunda e inextricablemente imbricados.⁶⁸ Hay que subrayar, en este contexto, por último, los cambios que se han venido operando en el terreno de las identidades políticas, especialmente en lo concerniente al desarrollo y expansión de identidades ciudadanas.

El nudo del problema pareciera radicar, con todo, en la fragilidad del arreglo político al que ha conducido la crisis y la reforma económica. Esta fragilidad deriva de dos fuentes principales. La primera tiene que ver con las tensiones, los costos y los riesgos vinculados a la transición de un esquema cerrado de distribución del poder basado en la unidad de la familia revolucionaria a uno, igualmente cerrado, pero armado en torno a la alianza entre una facción de la "familia" y un conjunto de aliados que no pertenecen a ella. Son tres las debilidades básicas del nuevo esquema: la mayor independencia relativa de los nuevos aliados; la incapacidad de la facción triunfante para prescindir de la cooperación de la clase

política tradicional tanto en el ámbito de lo electoral como en el ámbito del control político; y la reducción del margen de acción del gobierno a la que la confluencia de estas dos debilidades sumadas parece haber conducido.

La segunda fuente básica de la fragilidad del arreglo político actual encuentra su raíz en una tensión más profunda: la tensión entre un orden económico cada vez más centrado en el mercado y un orden político anclado en el acceso cerrado al poder y en un esquema de ejercicio de la autoridad estatal que sigue estando, en una muy considerable medida, basado en la discrecionalidad. El problema es grave puesto que en ausencia de un sistema que permita procesar por la vía institucional los conflictos vinculados a la expansión del mercado en la regulación de la vida económica la viabilidad tanto del nuevo modelo de crecimiento económico, como de la capacidad de gobierno del sistema político se verán, seguramente, seriamente amenazadas.

Notas

¹ Con respecto a este período, véanse: Leopoldo Solís (1970), La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas, México, Siglo XXI; y Roger D. Hansen (1971), Mexican Economic Development: The Roots of Rapid Growth, Washington, D.C., National Planning Association.

² A la estrategia seguida durante este período se le conoce con el nombre de "desarrollo estabilizador". Véanse, al respecto: Antonio Ortiz Mena (1970), "El desarrollo estabilizador", El Trimestre Económico, N° 146; Edward F. Buffie and Allen Sanginés Krause (1989), "Mexico 1958-86: From Stabilizing Development to the Debt Crisis", Jeffrey D. Sachs, ed, Developing Country Debt and the World Economy, Chicago/London, The University of Chicago Press.

³ Con respecto al impacto de la política salarial y los déficit externos sobre la evolución del nivel de precios, véase: Carlos Díaz Alejandro, Ensayos sobre la historia económica argentina, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1975, capítulo 7.

⁴ Sobre los orígenes de este predominio, véanse: Charles W. Anderson (1963), "Bankers as Revolutionaries: Politics and Development Banking in Mexico", en Charles W. Anderson y William P. Glade, eds., The Political Economy of Mexico, Madison, University of Wisconsin Press, pp. 105-196.; y Sylvia Maxfield (1990), Governing Capital: International Finance and Mexican Politics, Ithaca/London, Cornell University Press, capítulo 2.

⁵ Manuel Camacho (1977), "Los nudos históricos del sistema político mexicano", Foro Internacional, abril-julio; Daniel Cosío Villegas (1978), El sistema político mexicano, México, Joaquín Mortiz. Pablo González Casanova (1965), La Democracia en México, México, Era; José Luis Reyna and Richard S. Weinert (eds), (1979), Authoritarianism in Mexico, Philadelphia, ISHI Press; Nora Hamilton (1982), The Limits of State Autonomy: Post-Revolutionary Mexico, Princeton, Princeton University Press; Susan Kaufman Purcell

and John F.H.Purcell (1980), "State and Society in Mexico: Must a Stable Policy Be Institutionalized?", World Politics, vol. XXXII, N° 2.

⁶ Hacia 1970, 26.8% de la población económicamente activa se encontraba desempleada o subempleada. Por lo que hace a la distribución del ingreso, ésta había evolucionado de la siguiente forma: en 1950, 50% de las familias recibían 19.1% del ingreso nacional, mientras que el 10% superior recibía 40% del total. Quince años más tarde, el ingreso se había concentrado aún más: el 20% superior recibía dos tercios del ingreso nacional, mientras que el 40% inferior recibía únicamente el 10% del total. René Villarreal (1977), "Import-Substitution Industrialization", en José Luis Reyna and Richard S. Weinert (eds), Authoritarianism in Mexico, Philadelphia, ISHI Press, pp.75-6.

⁷ Con respecto al movimiento estudiantil de 1968, véase: Sergio Zermeño (1978), México: una democracia utópica. El movimiento estudiantil del 68, México, Siglo XXI.

⁸ Existen numerosos estudios sobre este período. Destacan entre ellos los siguientes: Gerardo Bueno (1983), "El endeudamiento externo y estrategias de desarrollo en México 1976-1982", Foro Internacional, N° 93, julio-septiembre; Robert E. Looney (1985), Economic Policymaking in Mexico: Factors Underlying the 1982 Crisis, Durham, N.C., Duke University Press; Carlos Tello (1979), La política económica en México: 1970-1976, México, Siglo XXI; Lawrence Whitehead (1980), "La política económica del sexenio de Echeverría: ¿Qué salió mal y por qué?", Foro Internacional, N° 79, enero-marzo.

⁹ Carlos Bazdresch and Santiago Levy (1991), "Populism and Economic Policy in Mexico, 1970-1982"; Rudiger Dornbusch and Sebastián Edwards, eds, The Macroeconomics of Populism in Latin America, Chicago/London, The University of Chicago Press, pp. 223-262.

¹⁰ Entre 1971 a 1982, el gasto total del gobierno aumentó de 24.77% a 42.70% del PNB y el déficit del presupuesto saltó de 2.46% del PNB en 1970 a 15.8% en 1982 (Roberto Newell G. and Luis Rubio F., México's Dilemma: The Political Origins of Economic Crisis, Boulder/London, Westview Press, 1984, p. 281-283). El número de empresas estatales, por su parte, se incrementó de 491 en 1970 a 845 en 1976 y a 1155 en 1982 (Secretaría de Gobernación y Presidencia de la República, "Reestructuración del sector paraestatal", Cuadernos de Renovación Nacional, N° 4, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 15.).

¹¹ Un buen indicador de este proceso es el hecho de que, a lo largo del período y en contraste con los años del "desarrollo estabilizador", cambiara seis veces el titular de la Secretaría de Hacienda y tres del Banco de México.

¹² Rogelio Hernández (1988), Empresarios, banca y estado: El conflicto durante el gobierno de José López Portillo, 1976-1982, México, FLACSO/Miguel Angel Porrúa; Sylvia Maxfield and Ricardo Anzaldúa (eds), (1987), Government and Private Sector in Contemporary Mexico, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, Monograph Series, 20.

¹³ Con respecto a las posiciones de las dos corrientes, véase: Rolando Cordera y Carlos Tello (1981), México: La disputa por la nación, México, Siglo XXI, capítulo 3. Por lo que hace a los efectos de la guerra de desgaste: Judith A. Teichman (1988), Policymaking in Mexico: From Boom to Crisis, Boston, Allen & Unwin, capítulo 5.

¹⁴ Soledad Loaeza (1989), "El llamado de las urnas"; El llamado de las urnas, México, Cal y Arena, pp. 273-285.

¹⁵ José María Fanelli, Roberto Frenkel y Guillermo Rozenwurcel, "Crecimiento y reforma estructural en la América Latina: La situación actual", Jaime Ros, comp., La edad de plomo del desarrollo latinoamericano, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p.239.

¹⁶ Presidencia de la República, Las razones y las obras: crónica del sexenio 1982-1988, Primer año, México, Unidad de la Crónica Presidencial/Fondo de Cultura Económica, p. 14.

¹⁷ Banco de México, Indicadores Económicos, octubre 1991, p.d.

¹⁸ Nora Lustig (1992), Mexico: The Remaking of an Economy, Washington, D.C., The Brookings Institution, cuadro 2.2.

¹⁹ Con respecto al impacto de la estatización de la banca sobre las relaciones entre el gobierno y el sector privado, véase: Carlos Elizondo (1993), "Property Rights in Business-State Relations: The Case of the Bank Nationalization", tesis doctoral, Oxford University.

²⁰ La dimensión teórica de este problema es analizada detalladamente por Jeffrey Winters en Power in Motion: Capital Mobility and the Indonesian State, Ithaca/London, Cornell University Press, en prensa, capítulo 1.

²¹ Banco de México, Indicadores Económicos, octubre 1991, p.d.; Banco de México, Informe Anual, 1983, p.105.

²² Jaime Ros (1992), "On the Political Economy of Market and State Reform in Mexico", presented at the Conference on Democracy, Markets and Structural Reforms in Contemporary Latin America, Buenos Aires, North-South Center, University of Miami, and CEDES, March 25-27, p.7.

²³ Nora Lustig, "Políticas de estabilización, nivel de actividad, salarios reales y empleo, 1982-1988"; Jaime Ros, comp., La edad de plomo del desarrollo Latinoamericano, México, ILET/Fondo de Cultura Económica, 1993, p.125.

²⁴ La caída de los precios del petróleo de 1986 fue, de hecho, mucho más pronunciada que la de 1981-1982. Entre 1981 y 1982, el precio promedio por barril pasó de 33.18 a 28.65 dólares. Los ingresos derivados del petróleo, por su parte cayeron del 3.8% al 4.7% del PNB. Entre 1985 y 1986, por su parte, el precio promedio por barril cayó de 25.54 a 11.99, al tiempo que los ingresos gubernamentales por ese concepto pasaban del

5.8% al 3.8% del PNB. Macro Asesoría Económica, Realidad económica de México, 1991, pp. 542 and 555.

²⁵ Leo Zuckermann (1989), "El proceso de toma de decisiones de la política económica de México: del crack bursátil al Pacto de Solidaridad Económica", Tesis de Licenciatura, El Colegio de México.

²⁶ Véase, con respecto a la evolución del diagnóstico oficial sobre las causas de la inflación: Pedro Aspe Armella, El camino mexicano de la transformación económica, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, capítulo 1.

²⁷ Nora Lustig (1992), Mexico: The Remaking of an Economy, Washington, Brookings Institution, pp.52-54.

²⁸ José Angel Gurría (1993), "La nueva política de deuda externa de México", en SECOGEF, La administración pública contemporánea en México, México, SECOGEF/Fondo de Cultura Económica, pp. 59-88.

²⁹ Banco de México, Informe Anual, 1992, p. 17.

³⁰ Jacques Rogozinski y Francisco Javier Casas Guzmán, "El proceso de desincorporación en México"; Secretaría de la Contraloría General de la Federación, La administración pública contemporánea en México, México, SECOGEF/Fondo de Cultura Económica, 1993, p.47.

³¹ Presidencia de la República, Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes a 1994, p.43.

³² Pedro Aspe, op.cit. p.183.

³³ Así parece indicarlo el hecho de que entre 1921 y 1988 se hayan procesado judicialmente solamente 2 casos relacionados a crímenes fiscales, mientras que entre 1989 y 1991 el número de casos se haya incrementado a 278. Pedro Aspe Armella, Estabilización y cambio estructural en México, 1982-1991, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, julio de 1992.

³⁴ Presidencia de la República, Criterios Generales de Política Económica...1994, p.35.

³⁵ Ibid, cuadro 5, p. 117.

³⁶ Santiago Levy A., "La apertura comercial y el programa de desregulación económica en México"; Secretaría de la Contraloría General de la Federación, La administración pública contemporánea en México, México, SECOGEF/Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 117-120.

³⁷ Para un análisis detallado de estos procesos, véase: Francisco Gil Díaz y Arturo M. Fernández, comps., El efecto de la regulación en algunos sectores de la economía mexicana, México, ITAM/Centro Internacional para el Desarrollo Económico/Fondo de Cultura Económica, 1991.

³⁸ Durante las elecciones de 1988, en alrededor del 85% del total de los distritos urbanos los candidatos del PRI afrontaron una fuerte competencia y 66 candidatos al congreso por ese partido —de un total de 300— fueron derrotados por los partidos de oposición. Las pérdidas más importantes fueron sufridas por los candidatos del sector obrero, seguidos por el subgrupo de funcionarios gubernamentales locales incorporados en el sector oficial del partido. Véase Guadalupe Pacheco Méndez, "La disfuncionalidad de las máquinas electorales", Argumentos, núm. 12, abril de 1991, pp.7-31.

³⁹ Para un análisis detallado de las elecciones de julio de 1988, véase, Juan Molinar Horcasitas (1991), El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México, México, Cal y Arena, capítulo 5.

⁴⁰ Con respecto a la evolución y cambios recientes en la legislación electoral, véase, José Woldenberg, ¿Qué fue y qué será de la legislación electoral?, Nexos, n.170, febrero, 1992, pp.37-44.

⁴¹ Se puede encontrar un claro ejemplo de ello en las elecciones de 1991 en el Estado de Guanajuato, donde las difundidas acusaciones de fraude dieron como resultado la renuncia del candidato a gobernador por el PRI, justo antes de asumir el cargo. La fuerza electoral de Acción Nacional en esa entidad llevó a lo que parece haber sido un arreglo entre el gobierno y ese partido, mediante el cual el Alcalde panista de la capital del Estado fue designado Gobernador Interino de Guanajuato. Véase a este respecto: Ricardo Alemán, Guanajuato: espejismo electoral, México, Ediciones La Jornada, 1993.

⁴² Sobre la evolución reciente del PAN destaca el trabajo de Leticia Barraza e Ilan Bizberg (1991), "El Partido Acción Nacional y el régimen político mexicano", Foro Internacional, N° 123, enero-mayo, pp. 418-455.

⁴³ Entre sus límites más importantes habría que destacar la incapacidad histórica de ese partido para consolidar una alianza con el empresariado nacional.

⁴⁴ Las cifras que siguen están tomadas de: Partido Acción Nacional, Secretaría de Estudios, "Información básica sobre el Partido", junio 1993.

⁴⁵ Sobre la reforma interna del PRI, especialmente por lo que hace a sus efectos adversos sobre el sector obrero, véase el trabajo de Leopoldo Gómez, "La reforma del PRI y la selección de candidatos", CAIE, Informe Mensual sobre la Economía Mexicana, Año IX, N° 3, mayo, 1991.

⁴⁶ Se ofrece un análisis de los diversos aspectos del programa en el número de la revista EL Cotidiano dedicado a Solidaridad, Año 8, julio-agosto de 1990.

⁴⁷ Con respecto a los efectos electorales del PRONASOL, véase: Juan Molinar Horcasitas y Jeffrey A. Weldon (1993), "Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity", manuscrito inédito.

⁴⁸ Resulta importante subrayar que la operación del principio de no-reelección también ha generado problemas y costos recurrentes. Destaca, en este sentido, el hecho de que la no-reelección haya tendido históricamente a reducir la sensibilidad y vulnerabilidad del Jefe del Ejecutivo frente a los efectos de sus acciones en el mediano plazo y el que haya generado sistemáticamente incentivos para retrasar al máximo posible la introducción de medidas costosas en el corto plazo. Estas dos condiciones han tendido a producir un patrón en el cual el Presidente entrante se ve obligado a asumir los costos acumulados a lo largo del sexenio anterior.

⁴⁹ Para un tratamiento más detallado de las relaciones entre gobierno y empresarios durante este período, véanse: María Amparo Casar (1992), "Empresarios y Estado en el gobierno de Miguel de la Madrid: En busca de un nuevo acuerdo", en Carlos Bazdresch, et.al., comps, México: auge, crisis y ajuste, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 290-312; y Blanca Heredia, "Mexican Business and the State: The Political Economy of a 'Muddled' Transition", Kellogg Institute, Working Paper N° 182, 1992.

⁵⁰ Con respecto a la relación entre gobierno y movimiento obrero durante el gobierno de Miguel de la Madrid pueden consultarse los siguientes trabajos: Raúl Trejo Delarbre (1992), "Sexenio de cambios aplazados: política laboral y sindicalismo, 1982-1988", pp. 278-289; y Max Ortega y Ana Alicia Solís (1990), "Estado, capital y sindicatos, México, 1983-1988", en Esthela Gutiérrez Garza, coord., Testimonios de la crisis: los saldos del sexenio, 1982-1988, México, Siglo XXI/UAM, pp.221-236.

⁵¹ Nora Lustig, op.cit., cuadros III.1. y III.2.

⁵² Estoy en deuda con Carlos Bazdresch por esta idea.

⁵³ Es difícil encontrar estudios amplios del desempeño económico en el nivel regional. Como panoramas útiles véanse: Juan José Palacios, "Las inconsistencias de la política regional en México, 1970-82: El caso de la asignación de la inversión pública federal", Estudios Demográficos y Urbanos, N° 7, enero-abril de 1988, pp.7-37; y "¿Descentralización en medio de la crisis?", Estudios Demográficos y Urbanos, N° 11, mayo-agosto de 1989, pp. 265-279.

⁵⁴ Datos del CAIE basados en, SPP, Sistema de Cuentas Nacionales.

⁵⁵ Con respecto a la de la unidad de la clase política como el pilar clave del sistema político postrevolucionario, véase: Jaime González Graf, "La crisis de la clase política", Nexos, N° 136, pp.33-40, abril de 1989.

⁵⁶ Téngase en cuenta que el presente texto se finalizó en marzo de 1994.

⁵⁷ Sobre la ruptura dentro del PRI, véanse: Andrew Reding, "The Democratic Current: A New Era in Mexican Politics", World Policy Journal, vol. V, N° 2, Spring 1988; y Luis Javier Garrido, La ruptura: la corriente democrática del PRI, México, Grijalbo, 1993.

⁵⁸ Durante las elecciones de 1988, en alrededor del 85% del total de los distritos urbanos los candidatos del PRI afrontaron una fuerte competencia y 66 candidatos al congreso por ese partido —de un total de 300— fueron derrotados por los partidos de la oposición. Las pérdidas más grandes fueron sufridas por los candidatos del sector obrero, seguidos por el subgrupo de funcionarios gubernamentales locales incorporados en el sector oficial del partido (Guadalupe Pacheco Méndez, op.cit., pp. 23-24).

⁵⁹ De acuerdo con los resultados publicados por el INEGI en la última Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares, 1989, las únicas categorías de ingreso que sufrieron pérdidas relativas durante el período 1977-1989 fueron las incluidas en los deciles XVIII y XIX.

⁶⁰ En " México: Clientelism, Corporatism and Political Stability" (1981), S.N. Eisenstadt and René Lemarchand, eds., Political Clientelism, Patronage and Development, Beverly Hills, Sage, pp.191-216, Susan Kaufman Purcell ofrece una visión histórica de la relación entre clientelismo y corporativismo.

⁶¹ Véase, en relación a este punto, el trabajo de Claus Offe and Helmut Wiesenthal, "Two Logics of Collective Action: Theoretical Notes on Social Class and Organizational Form", Political Power and Social Theory, v.1, 1980, pp.67-115.

⁶² Véase, a este respecto: Matilde Luna y Ricardo Pozas, coord, (1992), Relaciones corporativas en un período de transición, México, UNAM, tercera parte.

⁶³ Sobre la naturaleza y relación entre intermediación funcional e intermediación política de base territorial, véase: Gerhard Lehbruch (1979), "Liberal Corporatism and Party Government", en P. Schmitter y G. Lehbruch, eds., Trends towards Corporatist Intermediation, Beverly Hills, Sage, pp.147-183.

⁶⁴ Resulta muy sugerente, a este respecto, el estudio de caso de Jonathan Fox, "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from México", presentado en LASA, Los Angeles, septiembre 24-27, 1992.

⁶⁵ Para un panorama de las relaciones entre el centro y la periferia en México durante la era post-revolucionaria, véanse: Lorenzo Meyer, "México en el siglo XX: La concentración del poder político", Marco Palacios, ed, La unidad nacional en América Latina: Del regionalismo a la nacionalidad, México, El Colegio de México, 1983, pp. 131-147.

⁶⁶ Le agradezco a Blanca Torres el haberme permitido tomar conciencia de la enorme complejidad, fluidez y variabilidad de las relaciones centro-periferia en México.

⁶⁷ Datos basados en: Roger Anderson, The Functional Role of Governors and their States in the the Political Development of México, 1940-1964, PhD dissertation, University of Wisconsin, 1971; Roderic A. Camp, Mexican Political Biographies, 1935-1981, Tucson, The University of Arizona Press, 1982; Proceso, N° 809, May 4, 1992, pp. 14-19.

⁶⁸ Antonio Camou, "Gobernabilidad y democracia en México: avatares de una transición incierta", 1993, manuscrito inédito.

SERIE REFORMAS DE POLITICA PUBLICA*

Título

N°

- 1 Economía y economía política de la reforma comercial colombiana. Autor: José Antonio Ocampo. Abril de 1993, (LC/L.726).
- 2 Inestabilidad macroeconómica y flujos de comercio en Argentina, 1978-1991. Autor: Adolfo Canitrot. Abril de 1993, (LC/L.732).
- 3 A political economy analysis of import tariff policy in Brazil: 1980-1988. Author: Renato Baumann. May 1993, (LC/L.733).
- 4 La reforma del régimen comercial en México durante los años ochenta: sus efectos económicos y dimensiones políticas. Autor: Jaime Ros. Abril de 1993, (LC/L.743).
- 5 Economía política de la apertura comercial chilena. Autor: Patricio Meller. Abril de 1993, (LC/L.744).
- 6 The political economy of trade and industrial policy reform in Brazil in the 1990s. Authors: Winston Fritsch and Gustavo H.B. Franco. June 1993, (LC/L.762).
- 7 Reformas tributarias en Argentina. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Centrángolo y Guillermo Barris. Junio de 1993, (LC/L.763).
- 8 Reformas tributarias en Bolivia. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Centrángolo y Guillermo Barris. Junio de 1993, (LC/L.764).
- 9 Reformas tributarias en Chile. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Centrángolo y Guillermo Barris. Junio de 1993, (LC/L.765).
- 10 Reformas tributarias en Colombia. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Centrángolo y Guillermo Barris. Agosto de 1993, (LC/L.769).
- 11 Reformas tributarias en Costa Rica. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Centrángolo y Guillermo Barris. Agosto de 1993, (LC/L.770).

* Para obtener ejemplares de los documentos de esta Serie, se puede escribir directamente a la División de Documentos y Publicaciones de la CEPAL, Casilla 179-D, Santiago.

- 12 Reformas tributarias en México. Autores: Ricardo Carciofi, Oscar Centrángolo y Guillermo Barris. Agosto de 1993, (LC/L.771).
- 13 Reformas tributárias na América Latina durante os anos 80: o caso do Brasil. Autores: Sulamis Dain y Patricia Fesch Menandro. Agosto de 1993, (LC/L.772).
- 14 Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes. Autora: Sônia Miriam Draibe. Septiembre de 1993, (LC/L.774).
- 15 Bolívia: desafios e possibilidades em termos de política social. Autoras: Ana Luiza D'Avila Viana y Marta T.S. Arretche. Septiembre de 1993, (LC/L.775).
- 16 Brasil: a reforma do sistema de saúde. Autoras: Ana Luiza D'Avila Viana y María Helena G. de Castro. Noviembre de 1993, (LC/L.783).
- 17 La política social en Costa Rica: panorama de sus reformas recientes. Autora: Ana Sojo. Noviembre de 1993, (LC/L.784).
- 18 Reformas recientes en el sector salud de Costa Rica. Autores: Ludwig Güendel G. y Juan Diego Trejos S. Enero de 1994, (LC/L.813).
- 19 La política social en Chile: panorama de sus reformas. Autores: Dagmar Raczynski y Rossella Cominetti. Enero de 1994, (LC/L.814).
- 20 Gasto social y ajuste fiscal en América Latina. Autora: Rossella Cominetti. Abril de 1994, (LC/L.819).
- 21 Las privatizaciones en la Argentina: impactos micro y macroeconómicos. Autores: Pablo Gerchunoff y Guillermo Cánovas. Abril de 1994, (LC/L.820).
- 22 Las privatizaciones de las telecomunicaciones en Argentina. Autores: G. Coloma, P. Gerchunoff y M.R. Schiappacasse. Abril de 1994, (LC/L.821).
- 23 La privatización de Aerolíneas Argentinas. Autores: G. Coloma, P. Gerchunoff y M. Olmos. Abril de 1994, (LC/L.822).
- 24 Privatización y desregulación del sector petrolero en Argentina. Autor: Pablo Gerchunoff. Mayo de 1994, (LC/L.845).
- 25 Privatización, apertura y concentración: el caso del sector siderúrgico argentino. Autores: Pablo Gerchunoff, Carlos Bozzalla y Juan Sanguinetti. Julio de 1994, (LC/L.847).
- 26 La crisis de la empresa pública, las privatizaciones y la equidad social. Autores: Robert Devlin y Rossella Cominetti. Abril de 1994, (LC/L.832).

- 27 Reseña de las reformas de políticas sociales en Colombia. Autor: Hernán Jaramillo. Julio de 1994, (LC/L.848).
- 28 La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina: importancia y evaluación de las alternativas de privatización. Autor: Carmelo Mesa-Lago. Julio de 1994, (LC/L.849).
- 29 The divestiture of Telmex. Author: Inder Ruprah. November 1994, (LC/L.871).
- 30 La macroeconomía de América Latina: de la crisis de la deuda a las reformas estructurales. Autores: Mario Damill y José María Fanelli. Diciembre de 1994, (LC/L.874).
- 31 Divestiture and deregulation of public enterprises: the Mexican case. Author: Inder Ruprah. December 1994, (LC/L.875).
- 32 Privatization in Latin America: from myth to reality. Author: Graciana del Castillo. January 1995, (LC/L.880).
- 33 The privatization of Mexicana (CMA). Author: Inder Ruprah. (LC/L.883), en prensa.
- 34 Las dimensiones políticas de la reforma económica en México. Autora: Blanca Heredia. (LC/L.885)