

De crisis a crisis: del cambio de régimen económico a la transición inconclusa

**Rolando Cordera Campos,
Leonardo Lomelí Vanegas
y Camilo Flores Angeles**

Profesor Emérito de la Facultad de Economía de la UNAM.
Profesor de tiempo completo
Profesor de la misma institución.

<cordera@servidor.unam.mx>

<lomeli@correo.unam.mx>

<camilo_fa@hotmail.com>

Para empezar, debe recordarse que el capitalismo se presenta siempre como economía política, es decir, como una combinatoria de poder político y acumulación de capital que articula formas específicas de distribución social y producción material. La duración en el tiempo y la extensión en el espacio de esta combinatoria, dependen de la capacidad de los estados para construir o reconstruir “acomodos” políticos y sociales, y para erigir regímenes económicos capaces de inscribirse en el mercado mundial y sustentar pautas de desarrollo reproducibles y durables.

Con el vocablo régimen, aludimos a “una forma de hacer las cosas” en los negocios, las decisiones de inversión, la política económica internacional y la política económica y social del Estado, más que a la noción de “modelo” que suele usarse de manera un tanto equívoca para designar indistintamente estrategias, pautas o estilos de desarrollo. De lo que se trata, entonces, es de identificar formas más o menos específicas de relación entre la economía y la política y entre el Estado y el mercado, que se reproducen o no en el tiempo gracias a la política y el derecho pero que pueden sucumbir ante los cambios del mundo, o del entorno internacional en que se da dicha reproducción, o ante cambios más o menos profundos en las relaciones de fuerza que marcan los límites y modulan las decisiones del poder y del Estado en una determinada coyuntura.

Al observar la historia del desarrollo mexicano podríamos proponer que toda ella está marcada por la formación de una sociedad económica capitalista, pero que, a la vez, dentro de dicho proceso es posible distinguir diversos sistemas de intercambio, de relaciones sociales de producción, de creación de mercados, etcétera.

Luego de la quiebra de la *pax porfiriana*, a la que podríamos aplicar nuestra noción de régimen, el país se vio sometido a las durezas de la guerra civil, a la difícil (re)construcción del Estado nacional y, de inmediato, al impacto de la Gran Depresión que iniciara en 1929, lo que le impidió arribar a un régimen económico propiamente dicho. Se trató, en realidad, de una dura y sangrienta transición política que impedía o bien la continuidad del régimen porfiriano o el inicio claro de su reconstrucción para aterrizar en un régimen distinto.

Fue a partir de fines de los años veinte y sobre todo de la década siguiente, que pudo retomarse no sólo el crecimiento capitalista sino perfilarse una forma política e institucional cada vez más definida de encauzar este crecimiento y modular y absorber sus contradicciones. Este régimen económico respondió a las configuraciones principales del orden político instaurado en ese lapso, y dio lugar a lo que podría llamarse un “presidencialismo económico” que pudo ponerse en sintonía con el autoritarismo político presidencial erigido al fin de las contiendas armadas entre los revolucionarios, e institucionalizado en las subsecuentes fases de desarrollo de la coalición que gobernó el Estado hasta fines del siglo xx.

Este eje presidencialista derivó en una regla de oro que le otorgaba al presidente en turno, a la Presidencia en realidad, la última instancia en las decisiones políticas y económicas fundamentales: la sucesión presidencial, la conformación y protección del mercado interno, el lugar de la economía en el *continuum* “abierto-cerrado” propio del orden internacional de la segunda post guerra etc. (Cf. Fred Block, *Los orígenes del desorden económico internacional, ...*).

Vale la pena enlistar algunos de los instrumentos básicos que dieron sustento y eficacia a dicho régimen económico: protección comercial por la vía directa, de permisos previos a la importación más que mediante aranceles; subsidios fiscales y promoción de industrias y empresas por la banca de desarrollo; inversión pública creciente para la infraestructura y el fomento industrial; creación directa de empresas públicas o mixtas; control estatal directo de la industria básica, en especial del petróleo y de la electricidad; coordinación y control de las relaciones sociales a través de la política laboral y la social, de la Secretaría del Trabajo y su papel en el control del ejercicio de los derechos laborales y del predominio de la autoridad presidencial sobre los derechos de propiedad con base en el Art. 27 de la Constitución, etcétera. Se trataba, así, de un régimen abocado a la “producción nacional de productores capitalistas”, articulado por la presidencia económica que a su vez se sustentaba en el presidencialismo autoritario como forma principal de gobierno del Estado y de modulación y articulación de la lucha por el poder.

Todo este mecanismo se materializó en una industrialización vinculada con la sustitución de importaciones, e inscrita en un contexto de rápido y sostenido crecimiento de la producción y del empleo y, sobre todo a partir de 1955, de notable estabilidad financiera externa e interna. Esta combinación de crecimiento económico y estabilidad, fue bautizada como el “desarrollo estabilizador”, que alcanzó su cúspide al final de los años sesenta, cuando el mundo empieza sus grandes mutaciones en la dirección de la globalización neoliberal que marcaría la pauta de su evolución a partir del decenio siguiente y del que cerró el milenio.

La historia del desarrollo mexicano nos dice que no todo fue sustitución de importaciones. Recientemente, se ha propuesto designar este período por el que de modo diverso cruzaron muchos países latinoamericanos, como el de una industrialización dirigida por el Estado¹ que abarcaría procesos de sustitución de importaciones pero no se reduciría a ellos. Sin duda, esta descripción puede adoptarse para el caso de México y amplía las posibilidades de su estudio desde el mirador de la economía política.

Sin menoscabo de las variantes que podamos detectar en un ejercicio comparativo con las experiencias brasileña o chilena, es claro que la mexicana fue emblemática en este sentido, hasta llegar a ser considerada como un “modelo” durante la época en que llegó a hablarse de un “milagro mexicano” que resaltaba no sólo por su dinamismo económico sino por la estabilidad conseguida en las dimensiones económicas más sensibles a los conflictos sociales y políticos, como serían la inflación o la estabilidad monetaria. Tanto la inflación como la inestabilidad monetaria, plagaron las economías políticas de la región por casi tres décadas (1960-1988) y precipitaron descalabros mayores de los sistemas políticos de los principales países del área, pero México pudo salir airoso.

1. Enrique Cárdenas, *et. al.*, “Industrialización y Estado en la América Latina. La leyenda Negra de la Posguerra,” Serie de Lecturas de *El Trimestre Económico*, núm. 94, México, FCE, 2003.

Incluso en los momentos finales de este régimen económico, que el país empieza a vivir en 1982, cuando se vio acosado por la inestabilidad externa y las presiones inflacionarias y las recurrentes crisis financieras que marcaron esos momentos, el Estado pareció capaz de encauzar las dislocaciones más agudas que posteriormente lo llevarían a su crisis mayor. Entonces, sin embargo, el Estado parecía capaz de capear el temporal de las crisis y, al mismo tiempo, de desplegar políticas económicas y programas de ajuste que no implicaran en lo esencial un cambio de régimen político o económico. Como sabemos ahora, no ocurrió así.

El “acomodo” político-social construido a lo largo de más de cuarenta años de presidencialismo económico, más bien permitió a los presidentes Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, que presidieron el fin del ciclo y del siglo post revolucionario, usar la fuerza de la institución para constituir una coalición estabilizadora desde la cual precipitar el cambio del régimen: abatir el proteccionismo comercial; privatizar empresas públicas y reducir la inversión pública a su mínima expresión; renunciar a la promoción directa y el subsidio; reprivatizar la banca comercial; revisar a fondo el Art. 27 Constitucional a favor de la creación de un mercado de tierras y del fin del corporativismo rural y, por último, pero no al último, culminar la reforma económica del Estado emprendida al calor de las crisis de los años ochenta, con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte con Estados Unidos y Canadá.

El régimen sucesor, construido en código neoliberal y en consonancia con el Consenso de Washington, tenía como misión primordial sostener y propulsar la pronta globalización de México, entendida como una condición primordial para sortear los cambios del mundo precipitados por el fin del régimen bipolar y de la Guerra Fría. También, se buscaba recuperar la trayectoria de crecimiento perdida en los años ochenta, pero sobre nuevas bases institucionales y políticas, lo que según el discurso dominante traería una efectiva y consistente modernización de la sociedad y de la economía, así como una reforma integral del Estado nacional que lo liberase de las adiposidades corporativas y autoritarias y lo llevase a un estadio creíble de orden democrático.

Con la actual crisis global, que irrumpe tras de veinte años de globalización galopante inspirada por un “globalismo” que se veía como trayecto único hacia un mercado mundial libre y unificado, los tejidos y supuestos del orden mundial anglosajón, articulados por el credo neoliberal y sus paradigmas, han sido puestos en cuestión y en tensión dramática y radicalmente. En nuestro caso, la fortaleza y flexibilidad del régimen anunciado a partir de la segunda mitad de los años ochenta, están también en entredicho, como lo está el propio sistema político pluralista emergido de la transición a la democracia, a pesar de su aparente consagración con la alternancia con que se inauguró el nuevo milenio.

Entre crisis y crisis así, se dismanteló un régimen y se buscó implantar otro que fuera superior y más promisorio que el sostenido durante cinco décadas por la coalición gobernante del Estado que nos legó la Revolución. La profundidad de la crisis actual, sin embargo, permite pensar en una nueva transitoriedad de nuestra economía política dada la fragilidad de los cimientos del orden emergido hace dos decenios y las agudas desigualdades que su implantación acarreó. Reformar las reformas, en vez de mantenernos perdidos en una transición siempre inconclusa. En todo caso, lo que tendrá que dirimirse no es tanto la necesidad o el imperativo del cambio, sino la capacidad que puedan tener

el Estado y el sistema político resultante de las transiciones de fin de siglo para modular dicho cambio, darle un contenido más incluyente y sostener una cohesión social en gran medida vulnerada por la falta de crecimiento económico y la inmadurez o la ineficacia de las instituciones públicas que quedaron o emergieron del cambio estructural.

1982 y el ajuste de cuentas

A partir de la gran crisis de la deuda externa que estalló en México en 1982, tanto en el Estado como en grupos poderosos de la sociedad mexicana y en las instituciones financieras internacionales empezó a gestarse la convicción de que el régimen económico tenía que ser sustituido. En un discurso que fue forjándose al calor de un ajuste externo no efectivo y muy costoso social y políticamente, acabó por postularse que sólo mediante una “transformación estructural” podría erigirse una nueva economía, abierta y de mercado, cuyos mecanismos básicos de organización (competencia, apertura externa, descentralización de actores y decisiones, etcétera), asegurarían que los descalabros que siguieron al auge petrolero no se repitieran.

El turbulento cambio de gobierno en 1988, que llevó a México a los linderos de una crisis constitucional y política de grandes proporciones, en un contexto de estancamiento económico, inflación, especulación financiera y convulsión social, indujo a las cumbres del poder económico y político a confirmar la tesis de que una gran transformación económica era indispensable. No sólo para salir del atolladero heredado de la crisis de la deuda y el ajuste, sino para abrir paso a una dinámica que llevaría a México no sólo a recuperar el crecimiento económico perdido, sino a una modernización integral de sus estructuras sociales y políticas congruente con los cambios del mundo que pronto serían resumidos por el vocablo globalización.

Así, al paso del tiempo, la crisis de la deuda externa fue no sólo vista como una coyuntura traumática y desfavorable, sino como el final de una etapa en la historia del desarrollo mexicano. Sus efectos negativos inmediatos y su secuela de inflación, devaluación y estancamiento, fueron insistentemente presentados como la prueba suficiente de que en la orden del día de la economía política mexicana se imponía un cambio de régimen y no sólo ajustes coyunturales, por más severos que hubieran sido.

En 1982, el producto interno bruto (PIB) se contrajo 0.62 y 4.2% en 1983, lo que, al compararlo con las tasas de crecimiento previas superiores a 8% (8.96% en 1978; 9.7% en 1979; 9.23% en 1980; 8.77% en 1981) coloca en contexto la profundidad del choque ocurrido en el sistema productivo nacional. Algo similar ocurrió con la formación de capital, que registró una caída de 15.9% en 1982 y 27.8% en 1983. En especial, la inversión pública resintió un declive significativo que afectó proyectos en curso o detuvo el inicio de otros como los de bienes de capital y otras industrias pesadas, que eran vistos como cruciales para hacer realidad la siembra productiva y a largo plazo de la riqueza petrolera que había llevado al auge económico del país a partir de 1978. Considérese tan sólo que la formación de capital creció 15.12% en 1978; 20.2% en 1979; 14.9% en 1980; y 14.7% en 1981.

Por su parte, los precios aumentaron por encima del promedio de los años anteriores; ciertamente, los precios ya registraban crecimientos altos, superiores a los que habían marcado el arranque de la inflación en los primeros años setenta: en 1978, la inflación fue

de 17.51%, para elevarse a 18.20, 26.23 y 28.08% en los años siguientes. Sin embargo, a todo lo largo de 1982 el país vivió una escalada alcista prácticamente inédita hasta llegar a un crecimiento de los precios de 98.8% al final del año. Por su parte, el peso se devaluó como en cascada (de 26.41 pesos por dólar al final de 1981 a 150 pesos por dólar al final de 1982), y se dio una fuga de capitales que no parecía tener más fin que el agotamiento de las reservas internacionales de México.

A su vez, la deuda pública externa llegó a niveles muy elevados: en 1975 representaba 16.42% del PIB, para llegar en 1978 a 23.61%. A partir de ese año, sin embargo, gracias sobre todo a las altas tasas de expansión de la economía, la deuda bajó a 22.1, 17.36 y 21.15% del PIB en los tres años siguientes. Su volumen, empero, superó en 1982 los 100 mil millones de dólares y su servicio planteaba dilemas agudos a la política de financiamiento del desarrollo, así como al manejo del equilibrio externo.

Gracias a la espectacular dinámica de las exportaciones petroleras, se presumía que el déficit en la cuenta corriente estaría bajo control, pero ya en 1981 representó 5.23% del PIB, por encima del nivel que había precipitado la devaluación de 1976 (5.05% en 1975 y 4.22% en 1976). Por otro lado, el alto nivel de endeudamiento externo empujaba el déficit externo a la alza, sobre todo si se considera que en 1981 hubo un cambio significativo en la composición del endeudamiento a favor de la deuda a corto plazo y en detrimento de la de largo plazo. Entre 1978 y 1980, la deuda pública externa de corto plazo representó 1.2, 1.07 y 0.77% del PIB, en tanto que en 1981 llegó a significar 4.29% del PIB.

Con todo y las expectativas y potencialidades que auspiciaba la bonanza petrolera de esos años, era claro que las relaciones básicas de la dinámica macroeconómica no apuntaban al equilibrio y que, además, no obstante las ganancias externas producidas por las ventas de crudo, el país de nuevo encaraba con toda fuerza su talón de Aquiles histórico condensado en la tendencia al desequilibrio externo.

El trauma de 1982 fue demoledor y puso a flote contradicciones de todo tipo, sumergidas o a flor de tierra, que apuntaban a la necesidad urgente de cambios. Empujados por el draconiano ajuste externo decidido por el gobierno del presidente Miguel De la Madrid, y poco después por la convicción en las cúpulas del poder político y social de que el ajuste era no sólo insuficiente sino incapaz de enfrentar los desafíos de una economía desequilibrada y estancada, los cambios empezaron a hacer su estreno en la atribulada escena política y social mexicana. Pero a un costo mayúsculo.

En efecto, de acuerdo con el Banco Mundial:

...en términos netos, México transfirió recursos al exterior por un monto de aproximadamente 31 millardos de dólares durante el período de 1982-1986 (excluyendo siempre el impacto de corto plazo de los movimientos de capitales privados y de los errores y omisiones). Como proporción del PIB estas transferencias netas fueron equivalentes a 4% del PIB, absorbiendo alrededor de 15% de los ahorros domésticos y casi un cuarto de las ganancias de las exportaciones. Para citar un caso histórico bien conocido, estas transferencias fueron alrededor de 1.6 más grandes, en relación con el ingreso nacional, que las reparaciones de guerra pagadas por Alemania después de la primera guerra mundial, y el doble del esfuerzo de Alemania en relación con sus exportaciones. Para completar esta transferencia, México generó un superávit comercial acumulado de 48 millardos de dólares durante los últimos cinco años, equivalente a

6.3% del PIB. Esto fue proporcionalmente más de tres veces los superávits comerciales generados por Alemania durante 1929-1932, cuando las presiones de sus reparaciones de guerra alcanzaron su pico.²

Como vimos, la crisis financiera y monetaria se trasladó de inmediato a la esfera económica y productiva, pero también recogió y amplió dramáticamente una ruptura en el modo como acostumbraban relacionarse los grupos dirigentes del Estado con los grupos dominantes en las empresas y las finanzas, en la economía y la sociedad. La nacionalización bancaria decidida en 1982 por el presidente José López Portillo, reveló enormes brechas y conflictos en el esquema de cooperación entre el sector público y el privado, que el gobierno presumía haber superado gracias a la bonanza petrolera.

Durante el gobierno del presidente Luis Echeverría, estas disonancias habían empezado a aflorar al calor de diversos acontecimientos económicos asociados a las crisis internacionales de aquellos años. También se registraron acontecimientos políticos y movilizaciones sociales inéditos, junto con un activismo presidencial que buscó sellar con crecimiento económico y una peculiar apuesta “tercermundista” las fallas en el sistema político que el 68 había desvelado a un costo muy alto en términos de vidas, sangre y expectativas juveniles.

La “regla de oro” del sistema mexicano, empezó a vivir sus últimos tiempos. El reconocimiento de la presidencia mexicana como el *locus* de las decisiones de última instancia en la política del poder, pero también en la economía, empezó a ser acremente cuestionada desde las propias cúspides de la empresa privada y la necesidad de corregir a fondo el régimen del presidencialismo autoritario heredado de la Revolución Mexicana se volvió idea-fuerza de un reclamo democrático que hasta entonces habían protagonizado, sobre todo grupos populares, sindicatos, organizaciones agrarias y los estudiantes que lo habían convertido en exigencia fundamental, primordial, de la democracia, en las jornadas de 1968. A partir de 1982, grupos empresariales y organizaciones cívicas y religiosas hicieron suyo tal reclamo y la democracia empezó a convertirse en la *lingua franca* de la política mexicana.

La crisis económica de aquellos años, así, conducía casi de manera natural a preguntarse si no había algo más profundo, estructural, debajo del desbarajuste económico y financiero que había provocado el estallido del conflicto de la deuda. Es decir, si debajo de los desequilibrios financieros, y detrás del conflicto entre el sector público y el privado, no había desarreglos y desencuentros mayores en el conjunto de la organización estatal que propiciaban enfrentamientos recurrentes que buscaban saldarse con medidas de corto plazo, las cuales pronto afectaban las finanzas públicas y luego al entorno macroeconómico, hasta estrellarse en descalabros cambiarios y en una corrosión aguda y progresiva del sistema financiero.

Por esto y más, es posible y legítimo hablar ahora de un cambio de régimen económico emprendido como proyecto, y evaluar lo que siguió conforme a estos criterios: más que como un momento de adecuación y corrección de políticas, que sin duda lo hubo, como un proyecto de reorganización y revisión de las relaciones entre el Estado y el resto de la

2. Banco Mundial, *Mexico After the Oil Boom: Refashioning a Development Strategy*, World Bank, 1987, p. ii.

economía y su entorno, así como de las maneras, usos, costumbres, reglas, como el Estado decide su política económica y modula sus intervenciones en el resto de la sociedad.

Sin embargo, hay que recordar que en los primeros momentos después de la crisis de aquel año, de lo que se trataba, al decir del presidente de la Madrid que tomó posesión en medio de la tormenta, era de “evitar que el país se nos fuera entre las manos”. Es decir, de sortear las oleadas más agresivas de la crisis y proceder a una reinserción pausada de la economía al sistema internacional.

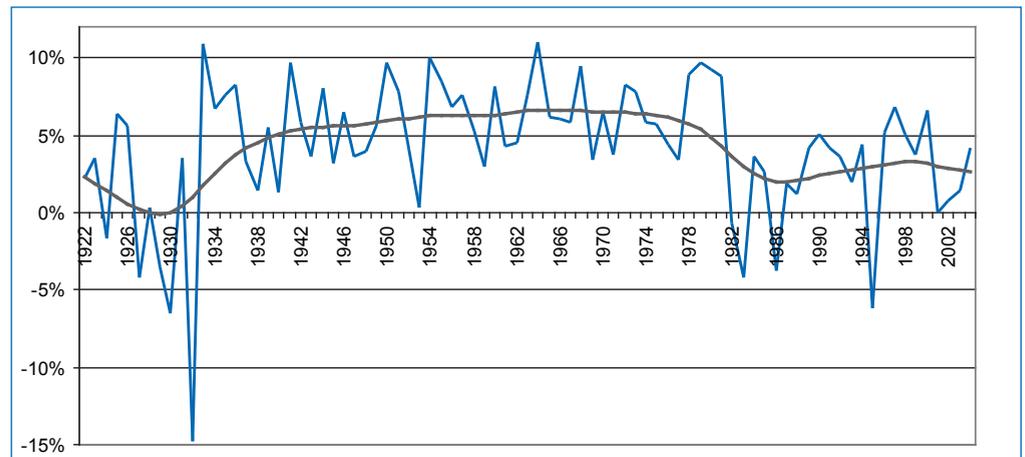
Para lograr este propósito, como dijimos, el gobierno sometió a la sociedad y su aparato productivo, decaído pero todavía prácticamente intacto y en parte ampliado y remozado gracias al auge petrolero, a un drástico ajuste externo y fiscal. Su objetivo principal y casi único era crear el excedente necesario para continuar pagando la deuda y así retornar pronto a los mercados internacionales financieros para retomar el crecimiento que no sólo se perdía como resultado de la crisis financiera sino de una decisión del Estado.

La modulación de la crisis por el ajuste no resultó, pero tal vez lo más grave fue que la economía empezó a trazar una trayectoria distinta a la histórica, con menor crecimiento promedio y, en consecuencia, con una menor capacidad para crear empleos formales, precisamente en el momento en que empezaba a abrirse paso la transición demográfica del país, para dejar en pocos años de ser una sociedad de niños y volverse, como lo que es hoy, una sociedad de jóvenes adultos.

Gráfica: 1

Filtro Hodrick-Prescott de la tasa de crecimiento del PIB 1921-2004

Fuente: cálculos propios con base en datos de INEGI.



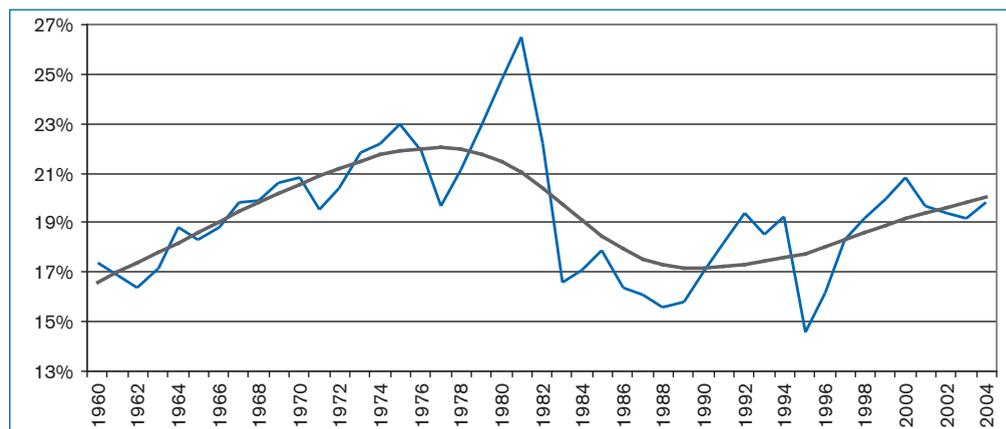
Como se observa en la gráfica 1, tras un período donde la tendencia de la tasa de crecimiento era ascendente hasta alcanzar una meseta en el final de la década de los años sesenta, la dinámica de crecimiento se redujo lentamente durante la década siguiente, debido a que con la crisis de 1982 se gestó un cambio de nivel en la serie, una alta volatilidad y una reducción considerable y rápida del ritmo de crecimiento.

La inestabilidad que caracterizó a la economía a partir de la crisis de la deuda de 1982 también se observó en la tasa de acumulación de la economía.

Gráfica 2

**Filtro Hodrick-Prescott
Formación Bruta de Capital Fijo/PIB
1960-2004**

Fuente: cálculos propios con base en datos de INEGI.



De 1960 a 1981, el porcentaje de la formación bruta de capital fijo (FBCF) con respecto al PIB tuvo un ascenso continuo hasta llegar a 26.5% en este último año, después de superar una reducción pequeña como consecuencia de la devaluación de 1976. De 1981 en adelante, la acumulación de capital entró en una ruta declinante hasta llegar a niveles inferiores a 20% del PIB, con una cuota mínima en 1995 de 14.5%. Las recuperaciones observadas después de este año, cuando el país encaró la peor de sus caídas económicas desde los años treinta del siglo XX, no han podido superar la trayectoria impuesta por las crisis de los años ochenta y como consecuencia México enfrenta en la actualidad un serio reto en cuanto a su capacidad de “recuperar” un futuro deteriorado seriamente por la falta de inversión pública y privada. El retroceso de la primera, además, ha implicado notables daños a la infraestructura física y en parte humana y social de México y muchas de sus omisiones se expresan ahora como embotellamientos que estrangulan las posibilidades de retomar la senda de crecimiento histórica que se abandonó en 1982.

En aquel año, como se sugirió arriba, se hizo evidente la fragilidad de un aparato productivo cuya reproducción ampliada se hizo depender en exceso de las ventas externas de petróleo y del endeudamiento externo. Además, el papel del Estado, que era central para esta reproducción sustentada en la industrialización y para asegurar la estabilidad política y social y modular sus contradicciones y conflictos, se veía cada vez más minado por su secular debilidad fiscal, el eslabón siempre ausente del régimen económico y del conjunto del orden político regido por el presidencialismo autoritario.

En aquellos años, el financiamiento del gasto público era acusadamente deficitario, distorsionaba los de por sí débiles mercados financieros internos, y llevaba a un endeudamiento externo creciente que, como se dijo arriba, frente a la caída de los precios del petróleo en 1981, vio modificada negativamente su composición a favor de los créditos de corto plazo. Al mantenerse estas tendencias, el desequilibrio externo se salió de todo control y la serpiente del financiamiento deficitario del desarrollo se mordió fatalmente la cola: la deuda debería contratarse para pagar la deuda anterior, deteriorando su perfil en tasas y plazos y sin espacio para un aprovechamiento productivo de la misma.

Este cuadro, cuyas expresiones disruptivas aparecieron en los primeros años setenta y anunciaron el fin del “Desarrollo Estabilizador”, se volvió un callejón sin salida en 1981. El empeño del entonces presidente Luis Echeverría de mantener el crecimiento económi-

co a cualquier costo, pero sin realizar una reforma fiscal de fondo y una reforma política auténtica, agudizó estas tendencias al desequilibrio, con el agravante de que el grupo dirigente del Estado no pudo o no quiso asumir en su gravedad cada vez más expresa, los cambios del mundo que anunciaban el arribo de la globalización en código neoliberal, pero que entonces se daban en un contexto de “estancamiento con inflación”, energía cara y de industrialización acelerada en Asia.

Con la caída de los precios del petróleo en 1981 y la adopción por parte de Estados Unidos de una política antiinflacionaria a ultranza, basada en el aumento drástico de sus tasas de interés, se llegó al límite del esquema de financiamiento del Estado y del orden económico en su conjunto. En especial, en esta tijera de crédito caro y a la alza y precios del crudo a la baja, quedó ensartado el proyecto desarrollista de “sortear” el ajuste estructural impuesto por las mudanzas del mundo sin violentar la estructura productiva existente, mediante la construcción progresiva de una economía moderna y dinámica, exportadora de bienes industriales, “por encima” o más allá de la economía existente, que se basaba en la protección comercial y los subsidios indiscriminados. A ésta, postulaba el discurso estatal de entonces, se le podía dar tiempo para acomodarse a los nuevos tiempos, gracias a los recursos extra y abundantes que ofrecía el auge petrolero. Esto no fue posible y el país entró de lleno a una fase de recesión aguda y, luego, de lento y errático crecimiento avasallado por la inflación alta y la devaluación recurrente.

Cruzados los años duros del ajuste para pagar la deuda a cualquier costo, con una política económica del desperdicio,³ se empezó a hablar de un cambio estructural que llevara a la economía a otra pauta de crecimiento. La propuesta, que empieza a desplegarse en 1985, se planteaba una apertura comercial unilateral que se volvió acelerada en 1987, cuando la hiperinflación tocó a la puerta; asimismo, se echó a andar un progresivo proceso de “desregulación” que parece no tener fin y de privatización de empresas estatales productivas y bancos, en consonancia con lo que luego se llamó el “Consenso de Washington”, el cual encontró soporte y razón de ser en la transferencia masiva de autoridad e influencia sobre cuestiones económicas y sociales de la ONU hacia el FMI, el Banco Mundial y el GATT/OMC⁴ durante las décadas de los ochenta y noventa. La estrategia del Consenso se propuso una drástica revisión a la baja de los subsidios y apoyos a la empresa privada productiva, así como una progresiva pérdida de protagonismo de la banca de desarrollo, tanto en la industria como en el medio rural y la agricultura.

Del cambio estructural como nuevo régimen

La firma del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica en 1993 fue vista en su momento como la coronación de dicho cambio y la consagración de una ruta que llevaría al país a una expansión y modernización libres del espectro del sobreendeudamiento y la monoexportación, así como del intervencionismo estatal a ultranza.

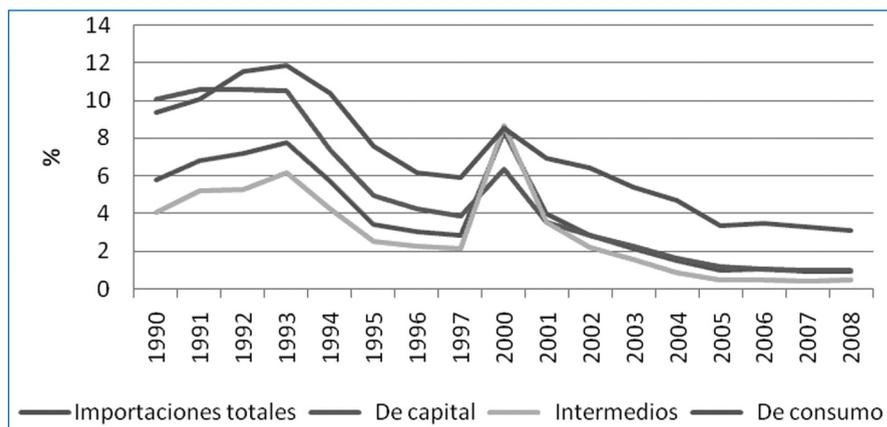
3. Vladimiro Brailovsky, Clarke Roland y Warman Natan, *La política económica del desperdicio, México en el período 1982-1988.*, México, D.F., Facultad de Economía, UNAM, 1990.

4. Martin Khor, “Globalization, Global Governance and the Dilemmas of Development” en Chang Ha-Joon, *Rethinking Development Economics*, República Checa, Anthem Press, 2003, p. 532.

Gráfica 3

Arancel promedio ponderado 1990-2008
(por tipo de bien)

Fuente: elaboración propia con datos de Ernesto Zedillo Ponce de León, *v Informe de Gobierno* y de Felipe Calderón Hinojosa, *II Informe de Gobierno*.



La apertura comercial se realizó de manera acelerada, cambiando de un sistema que requería permisos previos a la importación para la gran mayoría de las fracciones arancelarias a un sistema de aranceles con una marcada tendencia a reducir su monto. Actualmente, el arancel promedio ponderado por tipo de bien en la economía mexicana no excede 0.95%, siendo el sector de los bienes intermedios el que menos aranceles ofrece a la importación con tan solo 0.48 por ciento.

La privatización de la banca comercial nacionalizada en 1982, fue una especie de “prenda” que el Estado entregó al capital privado y la comunidad financiera internacional; una garantía de que las veleidades populistas habían quedado atrás. A su vez, la reforma del Art. 27 Constitucional en materia agraria buscaba finiquitar el predominio histórico del Ejecutivo en las relaciones sociales básicas así como en su simbología fundamental, a la vez que constituir un mercado de tierras agrícolas propiamente dicho.

En el mismo sentido de modificar las relaciones sociales básicas para la reproducción del pacto fundador del Estado post revolucionario, el gobierno del presidente Zedillo realizó una reforma al régimen de seguridad social de los trabajadores del sector privado, con la capitalización individual y la eliminación casi total del mecanismo de solidaridad intergeneracional del enfoque clásico de la seguridad social en el mundo. Esta reforma se vio extendida recientemente a los trabajadores al servicio del Estado, pero sus resultados e implicaciones todavía están por verse cabalmente.

Por lo que toca a la primera reforma mencionada, hay que decir que ha propiciado un incremento notable en el ahorro de los trabajadores que se administra privadamente por las Afores y las Siefores, pero no así las garantías de que los trabajadores tendrán al final de su vida laboral un retiro digno o suficiente. Lo que sobresale hoy son las dudas a ese respecto, lo que derivaría en nuevas y agudas presiones sobre el Estado que tendría que financiar la pensión mínima y dirigirse a una crisis fiscal de grandes proporciones. Esta privatización, entonces, tampoco libera al Estado de “adiposidades” y cargas irracionales en el futuro, ni ofrece a la población laboral una seguridad mínima, precisamente en un momento del mundo en que lo que impera es la incertidumbre y la pérdida acelerada de expectativas de las mayorías nacionales. Las pérdidas recientemente reportadas en el valor de los fondos capitalizados no parecen tener en el horizonte una recuperación pronta y satisfactoria.

Esta apertura estructural, del Estado y de las relaciones sociales primordiales que dieron cuerpo al régimen económico anterior, adquiere velocidad de crucero a partir de 1989, cuando irrumpe un proceso globalizador que al calor de la caída del Muro de Berlín y el desplome de la Unión Soviética parecía imponente, avasallador. A partir de entonces, se acelera también la reforma político-electoral que había arrancado en 1977 y que hasta esas fechas se desplegaba gradualmente siempre bajo el control vertical del Estado y según los criterios exclusivos de la burocracia política.

La democratización del sistema político, el arribo de la pluralidad social al orden institucional, fueron presentados insistentemente como un componente lógico y obligado del cambio económico, sobre todo cuando este cambio encalló en la llamada “primera crisis de la globalización” de 1994-1995 (el “efecto tequila”). Este nuevo descalabro financiero que implicó una severa contracción productiva y del empleo formal, fue atribuido pronto a la mala gestión de una política económica que aún se sustentaba en el formato del presidencialismo económico, la contraparte del autoritarismo presidencial que hasta esos años se buscaba modificar poco a poco y desde arriba. Como se recordará, fue a finales de 1994 cuando se hizo evidente la caducidad del mecanismo de pactos estabilizadores con los que desde 1987 se había tratado de reconducir a la política económica presidencialista. El estallido de los pactos no tuvo sin embargo un sustituto eficiente, mucho menos un relevo estructural e institucional en la construcción de acuerdos político-sociales para el desarrollo y no sólo para la estabilización. Sin recambio institucional adecuado, la gestión estatal de la economía se concentró primero en Los Pinos, con el presidente Zedillo, para luego dar paso a una suerte de interregno para-legal con la “vicepresidencia económica” del secretario de Hacienda, Francisco Gil. Esta reconcentración del poder hacendario contó con la autorización expresa de Vicente Fox y, hasta la fecha, con la aquiescencia activa o pasiva de gobernadores y legisladores de todos los partidos.

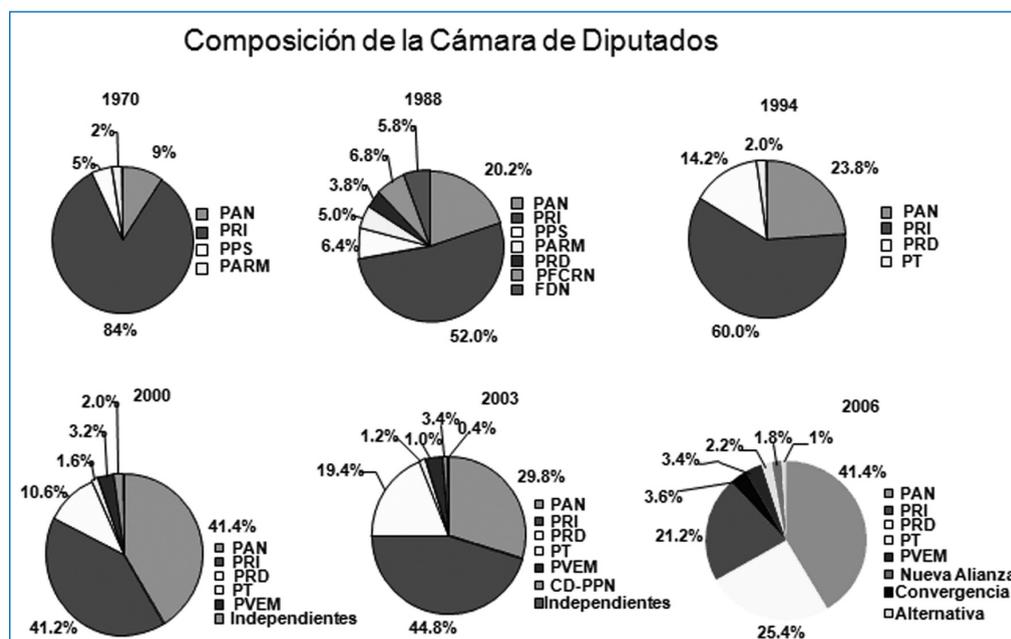
Sin tomar en cuenta la especificidad y complejidad que toda mudanza política en la organización del Estado implica para el resto del edificio económico y social, sobre todo cuando este edificio sufre también drásticas mudanzas, el sistema político resultante de la transición a la democracia no se dotó de las mediaciones institucionales mínimas que lo adecuaban a la compleja y difícil realidad social emergida del cambio económico. Así, la conducción de la política económica pudo en efecto haber cambiado de manos, o de contexto institucional dado el peso creciente del Congreso, pero no cambió de usos. Las “costumbres” de la política económica heredadas del régimen anterior, en realidad se exacerbaban en el predominio casi absoluto de la Secretaría de Hacienda en la asignación de los recursos fiscales. Difícilmente podría decirse que la autonomía del Banco de México haya operado como una contraparte efectiva de esta hegemonía.

Como lo hemos experimentado en estos años de alternancia en el poder presidencial, las disonancias entre la economía y la política pueden profundizarse y volverse agudas contradicciones sociales, en la medida en que se confunde el orden de los factores y se intenta encauzar el conflicto político-social como si se tratara de un mercado más. Esta circunstancia se ha vivido año con año durante la negociación del Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos, pero se ha extendido nocivamente al conjunto de la actividad política hasta sofocarla en una lucha sin tregua por los recursos públicos contemplados como prerrogativas a los partidos políticos en la ley electoral, así como en las participaciones y otros fondos destinados a descentralizar el gasto federal a estados y municipios.

Gráfica 4

Composición de la Cámara de Diputados

Fuente: cálculos propios con información de la Cámara de Diputados.



Sin mediaciones institucionales ni acuerdos políticos de alcance mayor, el mercado irrumpe y convierte en “mercancías ficticias” para someterlas a sus dictados a la deliberación política y parlamentaria, mientras que los órganos estatales de gestión de la economía gestan una autonomía adversa a la cooperación entre los actores económicos y sociales y contraria a toda hipótesis de participación democrática en el diseño y gestión de la política económica. Este encapsulamiento de la política económica pudo haberse probado útil en la emergencia, para objetivos de estabilización monetaria, pero es del todo hostil a una estrategia de movilización de recursos para el desarrollo económico y social.

El cambio: sus saldos

No todo resultó como se proclamaba: incremento y diversificación del comercio exterior ha habido, como lo expresa el desempeño de las exportaciones no petroleras, predominantemente industriales aunque en gran medida originadas en una industria de maquila con muy reducido grado de integración nacional. Esta notable irrupción de las ventas externas, cuyo valor se multiplicó por más de cinco a partir de 1995, se vio acompañada de una hiperconcentración en el mercado norteamericano y del predominio progresivo de la maquila, que en 2006 representó 44.7% de las exportaciones totales, así como de la producción de partes y componentes vinculada a la estrategia de las empresas multinacionales y alejada de cualquier criterio de industrialización o desarrollo tecnológico nacional.

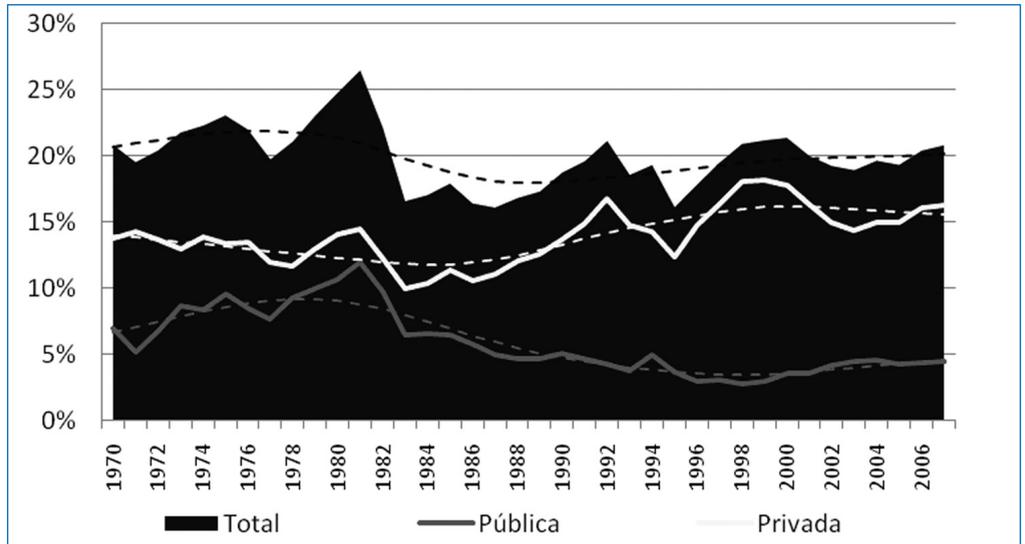
Reducción del papel del Estado hubo, pero la inversión pública no fue oportuna ni adecuadamente sustituida por la inversión privada, que se dirigió sobre todo a la compra de activos existentes y a la consolidación de mercados oligopólicos. La resultante es enormes déficit en infraestructura física y social, cuellos de botella institucionales y de base, que han impedido aprovechar eficazmente la apertura externa; además, se pretendió

controlar al Estado con la autonomía del Banco de México y una ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que ahora, frente a la crisis, se presentan más como obstáculos institucionales a una política en verdad anticíclica, que como mecanismos efectivos de conducción económica.

Gráfica 5

**Formación Bruta de
capital fijo 1970-2007**

Fuente: cálculos propios con
datos de INEGI, SNCN.



El Estado no es esbelto como se presumía, sino débil en sus finanzas y acosado por reclamos redistributivos de todo calibre, en especial aquellos provenientes de un “federalismo salvaje” que ha convertido la descentralización en un espectro de dilapidación sólo sostenida gracias a los excedentes petroleros. En realidad, el equilibrio fiscal obtenido en estos años inaugurales del sistema democrático tiene como espejo una permanente contención del gasto productivo y de los componentes del gasto social que más podrían repercutir en un bienestar social incrustado en la expansión económica. Habría que destacar a este respecto el caso de la salud pública y el de la educación superior y la investigación científica, puntos neurálgicos de contacto entre las mudanzas demográficas actuales y futuras y la recuperación y actualización del desarrollo económico sobre bases mínimamente congruentes con los requisitos que impone la globalización para un aceptable desempeño económico.

La disociación entre la política económica y la social tiene en esta crisis fiscal larvada su racionalidad casi única. El recurso al mercado como gran percolador de los costos y los beneficios sociales encuentra en esta fiscalidad depredada su principal mentís y lo que parece racionalidad en el manejo de las finanzas públicas es en realidad una irracionalidad rampante que puede devenir en estampida a medida que la crisis se profundice y los conflictos distributivos no encuentren cauce ni paliativos petroleros.

La necesidad de un Estado con capacidad de intervención no fue superada por el nuevo régimen en el que, además, han emergido con toda fuerza las profundas minas de arena sobre las que se sostiene el aparato estatal supuestamente reformado. Si algo se mantiene como línea de continuidad entre el viejo y el nuevo régimen es esta debilidad fiscal convertida en cultura de la evasión o carnaval del dispendio, mientras el petróleo los ampare.

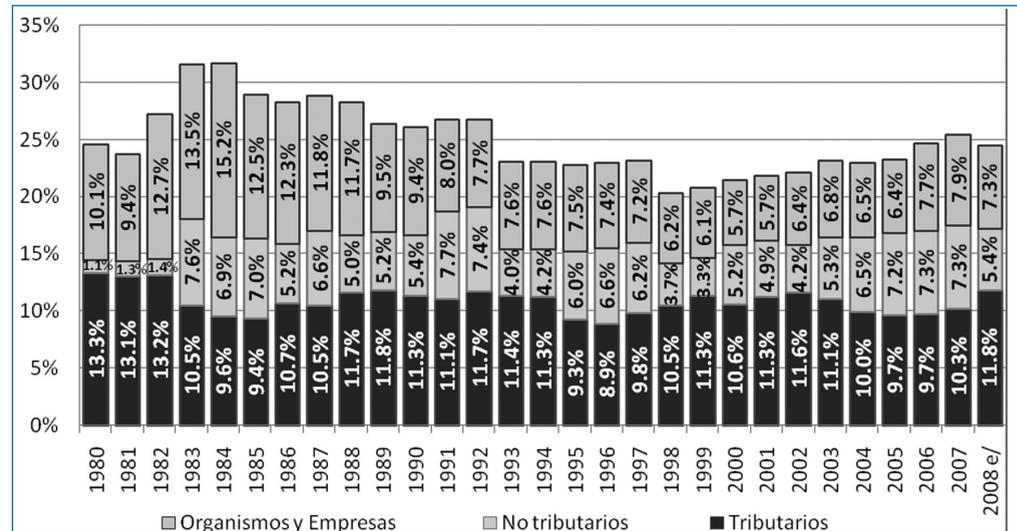
No sobra a este respecto, recordar a Leontiev y su metafórico velero:

Se necesita de un viento fuerte para moverlo, que es el motivo de la ganancia –llámenlo interés propio– y se necesita también de un timón para poder ir a donde se desea y no simplemente ser empujado por el viento en la dirección que sopla. Mucha gente dice hoy “Sigán tan sólo la dirección del viento”. Está bien, se moverá terriblemente rápido, pero terminara en las rocas.⁵

Gráfica 6

**Ingresos del sector público presupuestario
% del PIB
1980-2008**

Fuente: elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados.



Privatización tuvimos, pero la banca privada, en su mayoría extranjera, presentada como la joya de la corona del cambio institucional globalizador, se nutre de la deuda pública, del crédito al consumo, y de las altas comisiones y tasas de interés que son hoy fuente eficiente de nuevos desequilibrios, a los que se suma la exposición excesiva de la gran empresa privada al crédito externo.

La pobreza de masas ha sido objeto de atención especial desde el arranque del cambio estructural para la globalización. Su irrupción en el panorama nacional a partir de los años ochenta, su urbanización acelerada y la explosión de la informalidad laboral, han acompañado a dicho cambio y el Estado ha desplegado intervenciones directas y de política que la encausen y atenúen sin poner en riesgo los equilibrios fundamentales ni los supuestos técnicos y criterios políticos maestros de dicho cambio. Como se sabe, la pobreza en sus distintas dimensiones se redujo en los primeros años del nuevo milenio a coeficientes parecidos a los de 1992, luego del gran bache que produjo la crisis de 1994-1995, pero la superación de este bache tardó demasiado (doce o catorce años) y de cualquier forma debe consignarse que la pobreza aqueja a casi la mitad de los mexicanos, ha acentuado su urbanización, y amenaza con volver atrás, debido al encarecimiento de los bienes básicos, a la falta de buena y segura ocupación y al desempleo que se apoderará del panorama social una vez que la recesión se instale a plenitud en el territorio y la geografía económica nacional.

5. Wassily Leontief, *La estructura del desarrollo. Escritos Escogidos*, Colombia, Tercer mundo editores, 1991, p. 258.

Nueva crisis, ¿nuevo régimen?

La crisis global encuentra en México el contexto descrito; su reconocimiento y documentación debería ser el punto de partida para el diseño de políticas de emergencia que busquen además “reformular las reformas”, emprendidas para una globalización neoliberal que vive hoy momentos traumáticos, tal vez finales, en todo el orbe. Puede admitirse que no fue la apertura externa, por sí misma, la causa mayor del prolongado letargo productivo y la pobreza de masas que nos dibujan en la actualidad, tras casi un cuarto de siglo de cambio institucional y económico. Debajo de la apertura, en efecto, han estado un abandono sistemático del mercado interno y el ostracismo a que se sometió a las políticas de fomento y sus agencias por excelencia, las bancas de desarrollo, dejando a un ilusorio mercado global la tarea de propiciar el desarrollo de actividades cada vez más productivas que sostuvieran el acceso de la población a mejores niveles bienestar.

La ampliación mercantil de los años noventa se dio de la mano con una renuncia explícita del Estado a intervenir y regular sus movimientos, con un desenlace desalentador en términos de capacidades productivas nacionales, integración industrial y abasto básicos, tanto en alimentos como en combustibles, de cuya importación se depende cada vez más.

Así, a más de 25 años de buscar esta “gran transformación”, el sector externo vuelve a presentarse como uno de los factores más importantes de la inestabilidad, más que del crecimiento, del país. Las cuentas con el exterior, las comerciales y las de capital, son el mecanismo de transmisión por excelencia de la crisis mundial hacia el interior de nuestro mercado: la caída exportadora repercute directa e inmediatamente sobre el ritmo de crecimiento general, angosta todavía más el mercado interno pero no corrige con oportunidad el déficit comercial que tiende a crecer debido a la inelasticidad de muchas importaciones. En la cuenta de servicios, donde ha adquirido importancia creciente el ingreso por remesas de los trabajadores mexicanos en Estados Unidos, se resiente la reducción de estas remesas y los mercados regionales y locales más vinculados con la emigración registran ya pérdidas netas. En la cuenta de capitales se revierten las tendencias favorables: la inversión extranjera directa disminuye sensiblemente su ritmo de entrada y el crédito exterior se seca.

En la cuenta corriente de la balanza de pagos se resume esta dialéctica negativa: las multinacionales y los bancos propiedad de extranjeros aumentan la remisión de sus utilidades, mientras el endeudamiento externo de grandes empresas privadas mexicanas se refleja en vencimientos abultados y de corto plazo y en su correspondiente impacto sobre el tipo de cambio. Por lo pronto, las reservas internacionales del país parecen estar en condiciones de amortiguar el golpe de esta “implosión” globalizadora, pero se trata de una combinatoria ominosa: recesión, peligro de inflación por la devaluación del peso, y aumento del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos por la disminución de la demanda externa.

La búsqueda del cambio estructural inspirada en una visión unidimensional y maniquea de la política económica, trajo consigo un paradójico giro en el matiz de nuestra secular fragilidad externa: transitamos de una debilidad estructural determinada por una baja capacidad de exportación, una insuficiente integración industrial y la monoexportación petrolera, hacia otra constituida por la concentración en el flujo de bienes hacia Estados Unidos. Durante 2008, 80% de las exportaciones se dirigieron a Estados Unidos; durante

los últimos tres años 23% de nuestro producto interno bruto fue vendido en ese mercado, que ahora vive una de sus recesiones más profundas. Actualmente, las transacciones comerciales con el exterior (importaciones y exportaciones) equivalen a 58% del producto interno bruto.

La resultante de todas estas mudanzas es un modelo de desarrollo inverso al de la industrialización dirigida por el Estado, que reproduce la desigualdad original pero ha sido incapaz de asimilar virtuosamente las ganancias del comercio exterior. Además, la actual política de desarrollo no ha captado adecuadamente cuál es el origen de los problemas de ajuste y de los nuevos problemas creados por el proceso de reformas.⁶

En esto reside el “trialismo” del desarrollo actual, como lo ha llamado Enrique Hernández Laos, cuya síntesis son una pobreza y una desigualdad inconmovibles que afectan con intensidad a una demografía también transformada: del país semiurbano de niños que fue México entre 1940 y 1970, al país de grandes urbes, poblado por jóvenes adultos que no encuentran cobijo en un empleo remunerador, se alojan en la informalidad u optan por la emigración masiva.

Este es el peor de los escenarios para visualizar el México de la segunda mitad del siglo XXI: de país pobre pero con jóvenes en edad de trabajar y con una instrucción escolar mayor que la de sus padres, en el presente, al país de adultos mayores, sin fondos adecuados para el retiro y, de seguir las cosas como van, sin una infraestructura institucional y de salud mínimamente dispuesta para ese cúmulo de nuevas necesidades que trae consigo el envejecimiento de la población. El estancamiento estabilizador ha desembocado en la dinámica económica del nuevo régimen, se despliega en panoramas sociales devastados que registran con agudeza tendencias a la degradación de las capacidades humanas generadas y acumuladas históricamente y al deterioro ampliado de la cohesión social que ha sobrevivido a las crisis y los cambios de fin de siglo.

La necesidad urgente y vital de una reforma social

México vive los primeros pero magnos impactos de una disonancia mayor: una demografía política que no encuentra acomodo eficiente en la economía política que resultó del cambio estructural para la globalización.

La estructura demográfica actual demanda un crecimiento económico continuo que aproveche el bono demográfico. El cambio en la fuente primaria de la dependencia total, donde la dependencia juvenil pronto alcanzará su mínimo y la dependencia de los adultos mayores se incrementa de forma creciente nos impone retos en el corto y mediano plazos, hoy los jóvenes utilizan la migración como opción, pero mañana los adultos mayores no tendrán el beneficio de cruzar la frontera en busca de ingresos y bienestar.

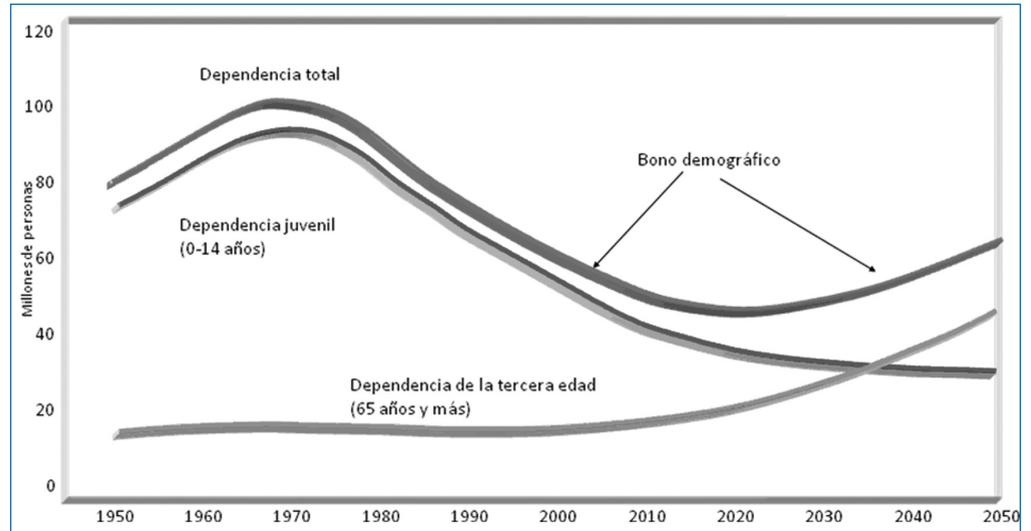
En este desencuentro radica su mayor desafío que se verá agravado por la crisis mundial. El paradigma “liberista”, como solía llamarlo Norberto Bobbio, encara estos saldos rutinariamente e invoca la necesidad de asumir los ritmos del cambio y hacer de la paciencia o la resignación una relación social; pero es precisamente el tiempo, el transcurrido y el

6. Jaime Ros y Juan Carlos Moreno-Brid, “México las Reformas del mercado desde una perspectiva histórica”, *Revista de la CEPAL* 84, diciembre de 2004, CEPAL, Chile, p. 56.

que se condensa en las angustias e incertidumbres de la crisis, el que se ha convertido en su fiscal más agresivo. Al añadir los aún dudosos efectos de la mayor libertad del comercio sobre el crecimiento económico, a las tendencias negativas en materia de distribución que a menudo han coincidido con los cambios en política, resulta evidente que por ahora no puede sostenerse que la mayor libertad de mercados traiga consigo un importante alivio a la pobreza.⁷

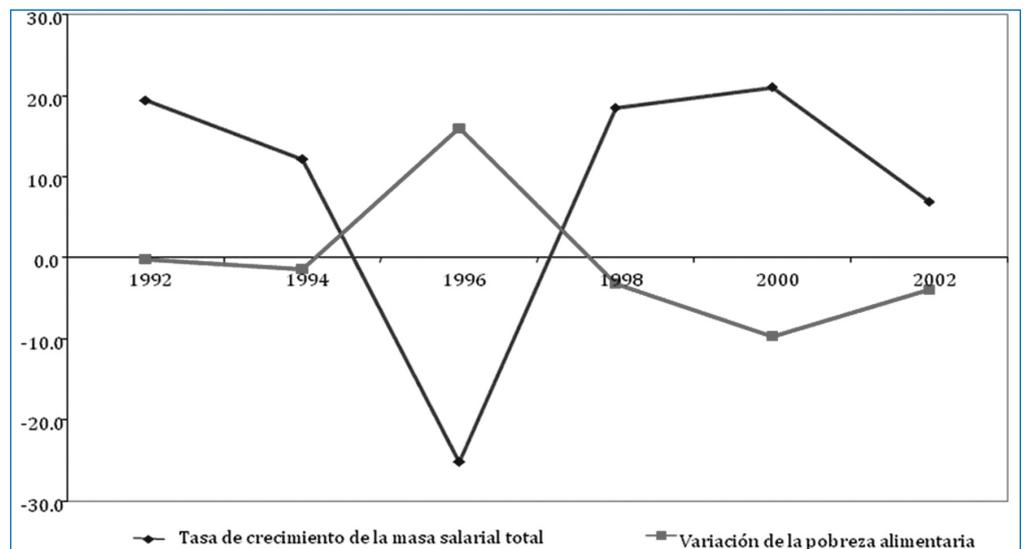
Gráfica 7
Dependientes juveniles
y de la tercera edad por
cada cien personas de
15-64 años de edad
1950-2050

Fuente: elaboración propia
 con datos de la CONAPO.



Gráfica 8
Pobreza alimentaria y
masa salarial total
1992-2002

Fuente: elaboración propia
 con datos de la ENEU y
 CONEVAL.



7. Rama Germán, "Las Políticas Sociales en América Latina" publicado en José Antonio Ocampo, El Desarrollo Económico en los Albores del Siglo XXI, Colombia, Cepal-Alfaomega, 2004, p. 327.

Piénsese en estas magnitudes recogidas antes de que el receso económico se impusiera: según datos recientes de Coneval, 44 677 884 mexicanos son pobres, de los cuales 14.4 millones sufren de pobreza alimentaria (pobreza extrema). No más de 25% de los jóvenes estudian educación media superior y superior, mientras que alrededor de la mitad de la fuerza de trabajo ocupada trabaja en condiciones de informalidad, sin acceso a la seguridad social y sin protección laboral de algún tipo. En un documentado trabajo de Enrique Provencho leemos: “en 2006 sólo 0.5% de las familias recibía más de \$14 000 pesos mensuales y 60% de las familias recibía menos de \$ 4 500 pesos... El ingreso laboral promedio es casi igual al de 1992... el salario real prácticamente no ha cambiado en 14 años”.

La masa salarial ha mostrado ser determinante en la dinámica de la pobreza, el comportamiento inverso de la cantidad de pobres con respecto a la variación del salario siempre ha sido significativa, es entonces un imperativo que la economía formal crezca y se detenga la pauperización de los nuevos puestos de trabajo.

México recibe la crisis en medio de una inseguridad colectiva aguda, a la que se suma y sumará una inseguridad pública asediada por el crimen organizado, la desorganización del Estado y la explosión del desempleo urbano. Y sin válvulas de escape eficientes por lo menos para dinamizar el desencuentro entre su economía (globalizada) y su sociedad (escindida, urbanizada, empobrecida y poblada por jóvenes adultos). De acuerdo con Conapo, se espera que durante 2009 se integren al mercado laboral poco más de 720 mil personas, pero se ha estimado que este año se perderán entre 160 0000 y 340 000 empleos formales, lo que genera una brecha tan solo en este año de alrededor de un millón de empleos. Estas estimaciones van a la alza con los días. En cuanto a la situación salarial, considérese que la inflación durante el 2008 superó 4%, por lo que al final del año el salario real de los trabajadores se habría reducido en términos absolutos, lo que redundará en una menor capacidad de compra de los ya paupérrimos salarios. Aunado a la caída de los salarios, el ingreso per cápita sufrirá una recaída en el 2009 debido a que se espera una reducción del crecimiento a tasas de 4.3 y hasta 5.3 como lo prevé el Banco de México, o más como lo estiman ya los organismos financieros internacionales y diversos grupos de análisis privados. Considérese que en 2008 el crecimiento habrá sido menor de 1.5%, lo que dará en el mejor de los casos un estancamiento del PIB per cápita para el año que ha pasado y una clara reducción superior a 2.5% para el 2009.

Ante un panorama tan ominoso, salta a la vista, una vez más, la fragilidad de nuestra economía y la vulnerabilidad de nuestra sociedad. Pensar que la crisis afectará menos a México que a otros países es una afirmación muy ligera, si tomamos en cuenta que venimos de un período de crecimiento lento, menor al promedio latinoamericano, y que contamos con menos mecanismos de protección social que las economías desarrolladas que enfrentarán caídas en sus niveles de producción más agudas. No hemos hecho lo necesario para crecer y generar empleos suficientes para nuestra población, pero tampoco hemos logrado crear una red mínima de protección social que nos permita sortear la crisis sin provocar severos quebrantos en los niveles de vida de la mayor parte de nuestra población.

Las ganancias marginales en la reducción de la pobreza de los últimos años se verán revertidas en los próximos meses. De prevalecer la desarticulación entre la política económica y la política social, se corre el riesgo de que el combate a la pobreza se reduzca a una versión actualizada del telar de Penélope, con el agravante de que lo tejido en muchos años se desteje en unos cuantos meses de crisis.

La única forma de retomar la viabilidad económica de México es la acción inmediata con una perspectiva de mediano y largo plazos para recuperar y fortalecer la cohesión social del país. Es en lo social donde radica la posibilidad de consolidar un orden democrático averiado en su primera infancia, así como de darle consistencia robusta a la inserción de su economía política en la globalización que resulte de la crisis global.

En este sentido, urge convertir en fuerza productiva la deliberación y las discusiones más amplias que sea posible respecto de las alternativas para la estrategia de desarrollo, como un primer paso para perfilar una democratización de la política económica que auspicie su comunicación sostenida y virtuosa con la política social.

Las coordenadas que debe contemplar esta discusión son la construcción pronta de una red básica de protección social y la recuperación de la planeación del desarrollo económico, para hacer frente a los desafíos demográficos y los reclamos de nuestra geografía de la desigualdad. En el primer caso, la construcción de esta red pasa por la articulación de un sistema nacional de salud pública que tenga como mandato principal la cobertura universal, así como por la instrumentación de una pensión universal para los adultos mayores, complementada con apoyos específicos a niños y jóvenes y otros grupos vulnerables. Pasa también por una reforma educativa amplia, que involucre a todos los actores relevantes, no sólo al sindicato o a las autoridades del ramo y que contemple desde su inicio la conversión de la educación superior y la investigación científica y tecnológica en inequívocos bienes públicos.

El principal mecanismo de articulación entre las políticas económicas y sociales debe ser, como lo sigue siendo en muchos otros países, el empleo, lo que obliga a entender la política de empleo como una política sustantiva y general y no sectorial o residual. No puede haber superación efectiva de la pobreza y construcción de mejores condiciones de vida sin empleo protegido y bien remunerado. En un contexto como el que enfrentamos actualmente, la flexibilidad laboral solamente es viable si tiene lugar en un contexto de mecanismos de protección más efectivos, que aseguren a la mano de obra contra los riesgos de la precariedad laboral. De lo contrario, el discurso a favor de la flexibilidad degenera rápidamente en un regreso a condiciones de explotación ya superadas en la mayor parte de los países. La flexibilidad con seguridad y garantías para los trabajadores puede ser un gran avance, la flexibilidad en ausencia de un conjunto de instituciones y prestaciones sociales sería sin lugar a dudas un gran retroceso.

Mientras en el Estado y en el gobierno actual no se asuma la necesidad de revisar los esquemas conceptuales a partir de los cuales se interpreta la realidad global y nacional y que condicionan sus reacciones ante la crisis, no se reconocerá la necesidad ni la centralidad de una reforma social de amplia envergadura. Por el contrario, se insistirá en la subordinación de la política social a la política económica y de cualquier estrategia de largo plazo de desarrollo nacional y regional, recurriendo al desgastado expediente de crear programas cada vez más segmentados, que sólo contribuyen al desorden administrativo y a la ineficiencia económica, al no inscribirse en estrategias coherentes para responder a la crisis y para reencontrar el crecimiento.

Suele abusarse del proverbio chino de que las crisis son riesgo y oportunidad. En nuestro caso, el riesgo se ha vuelto realidad amenazante, en el empobrecimiento y el desempleo de la población, en la cada día más difícil y peligrosa emigración, cuyas remesas se reducen en el tiempo, en la lentitud del aparato del Estado para, primero, detectar a

tiempo las señas de la crisis y ahora para desplegar una acción eficaz y oportuna contra sus efectos más nefastos. El panorama se presenta como un laberinto o un nudo ciego que impide imaginar siquiera por dónde empezar.

Se trata sin duda de una situación de alta complejidad porque, además, con la crisis, la interdependencia global tras cuyos círculos virtuosos se llevó a cabo el cambio estructural, se ha vuelto trampa letal. Sin embargo, es claro que tanto desde el punto de vista económico como desde la perspectiva social aquí apuntada, es en el Estado y sus reformas inconclusas y hasta regresivas, donde hay que encontrar las fórmulas para salir de una transición que ha perdido el rumbo y hoy aparece sin curso claro.

La fuente de estos nuevos problemas debe buscarse en parte en la menor intervención del Estado, en campos tales como la inversión pública en infraestructura. Si embargo, debido al cambio ideológico, se está prestando muy poca atención a estos problemas y a lo que podría hacer la política del gobierno al respecto, mientras que, a la vez, se espera demasiado de la mayor eficiencia que traerían consigo las reformas de mercado.⁸ De aquí que el riesgo sea hoy peligro inminente.

La oportunidad no está a la vista, pero sólo la encontraremos si nos atrevemos como colectividad nacional a inventar e innovar tanto en la política económica como en la social. Es a través de la política como pueden forjarse guías racionales para abandonar los dogmas económicos y la sabiduría política convencional que se apoderó de los reflejos del espíritu público, para de ahí acuñar nuevas maneras de combinar lo público y lo privado, formas de cooperación social creíbles por equitativas, imaginativas fórmulas de relación entre el Estado y el mercado que puedan defender las capacidades humanas, institucionales y físicas existentes y, al paso, propicien el surgimiento de nuevas actividades de mayor valor agregado, capaces de interiorizar las ventajas de la apertura y de distribuir los frutos del esfuerzo económico de manera más justa y alentadora. De aquí que el mayor reto que enfrentan los países en desarrollo en las primeras décadas del nuevo siglo es el diseñar su propio modelo de economía mixta.⁹

El criterio rector tendrá que ser el de la capacidad de Estados y economía para cumplir con los derechos humanos hoy extendidos a los derechos económicos, sociales y culturales. De aquí, reiteramos, la centralidad de la reforma social. En nuestra opinión, sólo desde ahí, de la convocatoria a echarla a andar y de su realización progresiva, puede emanar el consenso que es indispensable para llevar a cabo la vital reforma hacendaria del Estado, sin la cual la comunión entre la política económica y la social siempre quedará trunca o suspendida en la retórica o la arebatiña por recursos siempre escasos. Lo mismo puede proponerse para el caso de la renovación económica. Es desde la centralidad de lo social y de la reforma estatal correspondiente, que se puede desmontar el discurso reduccionista y maniqueo de la economía, demostrando la productividad económica y política de un régimen económico articulado por el empleo y el bienestar y la equidad. Una reforma social inscrita en un acuerdo en lo fundamental podría ser la fuente de una

8. Jaime Ros y Juan Carlos Moreno-Brid, "México las Reformas del Mercado desde una perspectiva histórica", *Revista de la CEPAL* 84, diciembre de 2004, CEPAL, Chile, p. 56.

9. Dani Rodrik, "Estrategias de Desarrollo Para el Nuevo Siglo", publicado en José Antonio Ocampo, *El Desarrollo Económico en los albores Del Siglo XXI*, Colombia, CEPAL-Alfaomega, 2004, p. 91.

Bibliografía

- Banco Mundial, *Mexico After the Oil Boom: Refashioning a Development Strategy*, World Bank, 1987.
- Block, Fred, *Los Orígenes del Desorden Económico Internacional: La Política Monetaria Internacional de los Estados Unidos, Desde la Segunda Guerra Mundial Hasta Nuestros Días*, México, FCE, 1980.
- Brailovsky Vladimiro, Clarke Roland y Warman Natan, *La política económica del desperdicio*, México en el Periodo 1982-1988. México, D.F., Facultad de Economía, UNAM, 1990.
- Cárdenas, Enrique, et. al., *Industrialización y Estado en la América Latina. La leyenda Negra de la Posguerra*, Serie de Lecturas de *El Trimestre Económico* núm. 94, México, FCE, 2003.
- Chang Ha-Joon, *Rethinking Development Economics*, República Checa, Anthem Press, 2003
- Leontief, Wassily, *La estructura del desarrollo. Escritos escogidos*, Colombia, Tercer mundo editores, 1991.
- Ocampo, José Antonio, *El desarrollo económico en los albores del Siglo XXI*, Colombia, Cepal-Alfaomega, 2004.
- Ros Jaime y Moreno-Brid Juan Carlos *México: Las Reformas del Mercado Desde Una Perspectiva Histórica*, *Revista de la CEPAL* 84, Diciembre de 2004, CEPAL, Chile.

auténtica reformulación económica de la sociedad que no llevara a renunciar ni a la globalidad ni al mercado. Más que arrinconarlo, a este último hay que ponerlo en su lugar e inscribirlo e incrustarlo en el conjunto de las relaciones sociales y culturales, así como en el quehacer del Estado nacional.

La pauta para este nuevo curso, tendrá que ser el orden esbozado por el objetivo de construir un Estado democrático constitucional, sometido estrictamente a los criterios de cumplimiento y protección de los derechos humanos fundamentales, en nuestro caso en especial los derechos económicos, sociales y culturales. Serían estos criterios los que tendrían que ordenar las necesarias revisiones del presupuesto y las leyes impositivas, así como la reconducción de los mecanismos existentes para los servicios de salud o seguridad social. Lo que están en juego no es uno u otro “modelo” sino la capacidad nacional para combinar instituciones existentes e imaginar e instrumentar las necesarias. Aquí se mostraría nuestra capacidad para aprender las lecciones y experiencias del exterior para interiorizarlas creativamente. Aprender y corregir, adaptar más que adoptar prácticas e instituciones foráneas es después de todo la mejor manera de inscribirse en un desarrollo internacional que volverá a ser impetuoso sobre nuevas bases.

Como lo planteara Leontieff y recientemente lo reiterara Amartya Sen: es un hecho que en un entorno global

el estado real de los derechos humanos fundamentales dependerá, a la larga, no tanto de declaraciones y acuerdos formales, sino de la manera en que los muy diversos grupos de gentes de los distintos países logren dirigir y mejorar su vida cotidiana, dentro de un marco de instituciones inevitablemente diferentes en lo económico, en lo social y en lo político.¹⁰

Ante las urgencias y penurias de la crisis global no se trata de pretender “salir” de la globalización, lo que hay que buscar es nacionalizarla, sometiéndola a criterios de evaluación congruentes con un proyecto nacional digno de tal nombre. Más que buscar el tiempo perdido, lo que se impone es la reconstrucción del futuro 

10. Wassily Leontief, *La Estructura del Desarrollo. Escritos Escogidos*, Colombia, Tercer mundo editores, 1991, p. 272.