

# **México en el umbral del nuevo siglo**

## **Entre la crisis y el cambio**

Susan Kaufman Purcell  
Luis Rubio  
(coordinadores)

Traducción de Bertha Ruiz de la Concha

## **Presentación**

México se encuentra en la mitad de un complejo proceso de transición política. Prácticamente no hay rincón de nuestra realidad que no se vea afectado por los cambios políticos, la transformación de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, la globalización de la economía, la desigualdad social o el crecimiento de la delincuencia. Todos estos factores están cambiando la realidad mexicana y sus relaciones con otros países, particularmente con nuestro principal socio comercial y poderoso vecino, los Estados Unidos.

Este libro es producto de un esfuerzo conjunto de la Sociedad de las Américas en Estados Unidos y el Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC), quienes organizaron una serie de seminarios y discusiones respecto a los cambios que sobrecogían al país y sus implicaciones en los ámbitos económico, político, social e internacional. Los capítulos del libro fueron preparados por sus autores y discutidos en foros, tanto en Nueva York como en la ciudad de México, a lo largo de los últimos tres años.

CIDAC, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., es una institución independiente, sin fines de lucro, dedicada a la investigación en el área de desarrollo tanto económico como social y político. Su objetivo es contribuir al debate sobre los temas medulares de desarrollo, sobre decisiones públicas y sobre los programas que promuevan el fortalecimiento del país, mediante la presentación de estudios, investigaciones y recomendaciones, producto de su actividad académica.

La Junta de Gobierno del Centro es responsable de la supervisión de la administración del Centro y de la aprobación de las áreas generales de estudio. Sin embargo, las conclusiones de los diversos estudios, así como su publicación, es responsabilidad exclusiva de los profesionales de la institución. Los estatutos del Centro establecen que "La Junta de Gobierno tiene como función primordial la de hacer posible la consecución del objetivo social, bajo las condiciones más favorables, salvaguardando en todo momento la independencia de criterio de los profesionales y de sus actividades de investigación y docencia, así como la de sus publicaciones. La Junta de Gobierno conocerá y opinará sobre los proyectos de investigación que hayan concluido los profesionales del Centro, pero en ningún caso será su función la de determinar, controlar o influenciar el desarrollo ni el contenido de los proyectos de investigación o las conclusiones a que éstos lleguen".

La versión en inglés de este libro fue editada por Lynne Rienner Publishers Inc., quien cedió los derechos de esta traducción. CIDAC se complace en presentarlo a los lectores mexicanos y de habla hispana como una contribución al debate sobre la transición política actual.

Luis Rubio

## **Prólogo**

Hoy, México es un país muy diferente del México de hace una década. En un periodo relativamente breve, sus dirigentes han transformado la economía —antes dominada por el estado— en una economía integrada, en gran medida, a la nueva economía global. Los aranceles y otras barreras a las importaciones se redujeron en forma drástica o desaparecieron del todo. El proceso de privatización transfirió importantes empresas del sector público al sector privado. La economía, antes orientada hacia el interior, se transformó, y ahora las exportaciones cobran una importancia cada vez mayor.

Estos cambios no han sido fáciles. Comenzaron como respuesta a la crisis de 1982 provocada por la deuda y a la incapacidad de México para sostener su costosa estrategia de desarrollo sustentada en la acción gubernamental. La transformación económica que, al principio, careció de apoyo popular amplio, fue iniciada desde la cima del liderazgo político del país, en esencia autoritario. El ingreso de México en el TLCAN a fines de 1993 simbolizó el compromiso del país con un nuevo tipo de economía y, al mismo tiempo, contribuyó a garantizar el sostenimiento de las reformas económicas. Aunque no a todos los mexicanos agrada la nueva orientación de la economía que implica una interdependencia aún mayor con los Estados Unidos, hoy, incluso los líderes políticos de la oposición reconocen que no hay forma de retornar al pasado económico de México.

Por otra parte, las reformas económicas aceleraron la apertura política de México. Al reducir el papel del estado en la economía, el partido oficial quedó despojado de los recursos que habían sido fundamentales para garantizar su continuidad en el poder. Ahora, el poder político en México se encuentra más descentralizado, y el país es más plural y democrático, como demostraron las elecciones de mitad de sexenio celebradas en julio de 1997, que le costaron al Partido Revolucionario Institucional (PRI) el control de la cámara de diputados y la gubernatura de la ciudad de México.

Sin embargo, la historia reciente de México no es sólo de triunfos. A lo largo del camino, la brecha entre ricos y pobres ha aumentado; los programas de estabilización económica hicieron más difícil la vida, aun para la clase media; la violencia política cobró la vida del candidato electo del PRI para las elecciones presidenciales de 1994, así como las de otros funcionarios del partido; y las evidencias cada vez mayores de penetración de los intereses del narcotráfico en la trama política se han acumulado. Por último, los cambios políticos y económicos en México propiciaron una marcada convergencia de los intereses mexicanos y estadounidenses en muchas áreas, pero, al mismo tiempo, provocaron que las relaciones bilaterales entre ambos países se hicieran más complejas y difíciles de manejar.

Este libro analiza todos estos avances y sus implicaciones en el futuro de la nación y en el de las relaciones México-Estados Unidos. Pero también el análisis de las relaciones entre la liberalización económica y política, y la implantación de acuerdos de libre comercio, lo convierten en un material relevante para lograr una comprensión más cabal tanto de las oportunidades como de las limitaciones de la

creación, en el 2005, de un área de libre comercio en América, meta compartida por Estados Unidos y por sus vecinos en el hemisferio.

*Everett Ellis Briggs*

Presidente, Americas Society

## **Agradecimientos**

El presente libro refleja el esfuerzo conjunto de numerosas personas y organizaciones. Agradecemos de manera especial a los integrantes del grupo de estudio de 1994 "*Mexico Under Zedillo*," quienes aportaron sus conocimientos y análisis sobre las reformas políticas y económicas de México, así como los efectos de éstas sobre la política social y las relaciones México-Estados Unidos. De gran provecho fue también la discusión grupal organizada por el Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), celebrada en la ciudad de México en 1996.

En especial queremos agradecer al embajador Jorge Pinto, cónsul general de México en Nueva York, por sus útiles comentarios sobre el borrador de los capítulos incluidos en este libro. Asimismo, apreciamos profundamente la ayuda en la organización del grupo de estudio, a Stephanie Crane, Ross Culverwell y Heather Ward, quienes fueron asistentes del vicepresidente de Americas Society. Las colaboraciones de Alex Gross, actual subdirector de programas de la oficina del vicepresidente, y de Abigail Paige, asistente del vicepresidente, han sido inapreciables en la preparación del libro. Además, deseamos agradecer a Michelle Miller-Adams por su excelente labor editorial.

Este libro y el grupo de estudio a partir del cual se desarrolló se derivaron de una beca generosa otorgada al Departamento de Asuntos Latinoamericanos de Americas Society por The Tinker Foundation, Inc., y la William and Flora Hewlett Foundation.

Susan Kaufman Purcell y Luis Rubio

## Acrónimos y siglas

ALCA	Área de Libre Comercio de América
CIDAC	Centro de Investigación para el Desarrollo
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CGPE	Criterios Generales de Política Económica
CNTE	Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación
CTM	Confederación de Trabajadores de México
DEA	Oficina de Administración para el Control de Drogas
EPR	Ejército Popular Revolucionario
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FEC	Fondo de Estabilización Cambiaria
FDN	Frente Democrático Nacional
FGT Index	Índice FGT (Foster Greer Thorbecke)
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONHAPO	Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares
FOVISSTE	Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.
FSTSE	Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GEA	Grupo de Economistas y Asociados
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social



INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
INI	Instituto Nacional Indigenista
INS	Servicio de Migración y Naturalización de Estados Unidos
ISI	Industrialización basada en la sustitución de importaciones
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado
MEU	Mercado Europeo Único
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PAN	Partido Acción Nacional
PASE	Programa de Alimentación, Salud y Educación
PIB	Producto Interno Bruto
PNB	Producto Nacional Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNR	Partido Nacional Revolucionario
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRM	Partido de la Revolución Mexicana (hoy PRI)
PROCAMPO	Programa de subsidios al campo
PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
SAR	Sistema de Ahorro Para el Retiro

SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEP	Secretaría de Educación Pública
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto
SS	Secretaría de Salud
UDI	Unidades de Inversión Indizadas
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte

## **Introducción**

**Susan Kaufman Purcell y Luis Rubio**

Ernesto Zedillo asumió la presidencia de México el 1 de diciembre de 1994, tras un año de extraordinaria turbulencia política en el país. Ese año se inició con la repentina aparición de un grupo guerrillero armado en Chiapas, estado en el extremo sur del país. En marzo, el candidato presidencial del partido en el poder había sido asesinado y, apenas seis meses después, otro importante funcionario del partido oficial fue asesinado. Aunque las elecciones presidenciales de julio fueron pacíficas y las más honestas en la historia de México, tres semanas después de la toma de posesión del presidente Zedillo, la moneda se devaluó. Por consiguiente, el nuevo presidente comenzó su gobierno enfrentando una crisis económica extremadamente grave que amenazó la estabilidad del sistema político del país.

Pese a funestas predicciones, las reformas económicas iniciadas en el decenio de 1980 permanecieron, en lo general, intactas, y se retomó el camino del crecimiento económico. Más sorprendente aún, hoy el sistema político es más democrático, como consecuencia de las elecciones realizadas a mitad de sexenio, en julio de 1997, que le arrebataron al partido en el poder su ya tradicional control sobre la cámara de diputados y dieron a un líder de la oposición el gobierno de la ciudad de México. Ahora, la atención está centrada en las elecciones presidenciales del año 2000, que podrían dar el triunfo —sin precedentes— a un candidato de la oposición.

El presente libro analiza los muy diversos cambios de México durante el gobierno de Zedillo, colocando las reformas recientes en el contexto de esfuerzos previos de los gobiernos anteriores. Este libro es resultado de una serie de textos comisionados a un grupo de estudio que se reunió en la Americas Society durante 1994. La devaluación del peso ocurrida en diciembre de 1994 y la resultante incertidumbre y descontento obligaron a los autores a reescribir por completo el manuscrito original en 1996-1997. Los participantes del grupo de estudio incluyeron a representantes de la industria, el gobierno, el periodismo y el mundo académico, tanto de México como de Estados Unidos. Aunque el primer borrador de los capítulos se discutió durante las reuniones del grupo de estudio, debido a las varias versiones de los ensayos, la versión final refleja las opiniones personales de los autores, no las del propio grupo de estudio.

El primer capítulo, "Frente al cambio político", revisa la transición de México de un régimen autoritario caracterizado por una presidencia en extremo fuerte a un sistema democrático plural en el que el poder político está distribuido de manera más equilibrada entre el presidente y las cámaras, y entre los niveles de gobierno federal, estatal y local. Luis Rubio afirma que, hoy, los componentes del sistema autoritario se han debilitado sin que aún surjan instituciones democráticas nuevas y poderosas que ocupen su lugar. Da importancia especial a la necesidad de establecer el estado de derecho a fin de consolidar la democracia mexicana, pero concluye que el país ha logrado avanzar hacia esa dirección bajo el liderazgo del presidente Zedillo.

En el capítulo 2, Mauricio A. González Gómez analiza el proceso de la reforma económica iniciado en México como resultado de la crisis de la deuda de 1982. Centra su atención en los cambios macroeconómicos y en las reformas

estructurales realizadas, así como en las políticas sociales instituidas por el presidente Zedillo y por sus dos antecesores inmediatos. Considera que aún es imposible saber si México logrará sostener el crecimiento tanto en los sectores de exportación como en los orientados hacia el mercado interno, y propone que, para lograr esos objetivos, es necesario realizar reformas adicionales en los sectores financiero y agrícola, e instrumentar nuevas políticas educativas e industriales.

En el capítulo 3, Guillermo Trejo y Claudio Jones examinan las políticas sociales de México en el contexto de los cambios económicos y políticos que el país ha experimentado desde principios de los años ochenta. Los autores se muestran preocupados por la creciente desigualdad del ingreso, así como por la disparidad en aumento entre los niveles de desarrollo en el norte y en el sur del país, los cuales han sido resultado de los procesos de la reforma económica. Asimismo cuestionan si una mayor democracia podrá corregir esta situación. El capítulo incluye discusiones específicas en torno a la educación, la salud, la vivienda, el combate a la pobreza y las políticas de seguridad social implantadas en años recientes. En sus conclusiones, los autores subrayan la necesidad de contar con una mayor participación ciudadana por medio de instituciones democráticas que mejoren la provisión de políticas sociales para la mayoría de los mexicanos.

En el último capítulo, Susan Kaufman Purcell analiza las formas en las que el ingreso de México al TLCAN y la transición del país a la democracia han cambiado las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y México. De manera específica afirma que el TLCAN ha borrado, en gran medida, la línea entre la política interna y la exterior de ambos países. Al mismo tiempo, sostiene que

mayor democracia en México significa que las políticas del país hacia Estados Unidos reflejarán cada vez más la diversidad de opiniones e intereses dentro de México y, como resultado de ambos procesos, las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y México se vuelven cada vez más complejas y difíciles de manejar. Al mismo tiempo, la convergencia cada vez mayor de intereses en algunas áreas entre ambos países contribuirá a solucionar algunos de los nuevos desafíos.

## **Frente al cambio político**

**Luis Rubio**

### **Introducción**

La sociedad mexicana está en ebullición, en virtud de que en las últimas décadas se han modificado sus parámetros tradicionales de interacción. Se ha dado una transformación cualitativa en la naturaleza de las demandas al gobierno, y los medios de comunicación masiva han adquirido una preponderancia extraordinaria. Las instituciones fundamentales del gobierno y de la sociedad se derrumbaron, como lo demuestran los agudos problemas de seguridad pública. Quizá más impresionante que el grado de cambio es el hecho de que no se avizora el fin de la confusión característica de la política mexicana en los últimos años. Los cambios en curso pueden llevar a México en varias direcciones y, aunque en abstracto, la gran mayoría de los mexicanos recibe con beneplácito el cambio (que asocia con ingresos más altos, mejor nivel de vida y menos abuso por parte de los distintos burócratas con los que tiene que lidiar), le preocupa la constante incertidumbre que aqueja a su sistema político y económico.

En este capítulo se analizan los dilemas políticos que México enfrenta en la actualidad. En la primera parte se describen los perfiles generales de la política nacional mediante una esquematización de los acontecimientos que condujeron al país a la situación actual y el planteamiento de los problemas primordiales que afectan al proceso político. La segunda analiza más a fondo el sistema político, con un enfoque en la estructura y funciones de las instituciones políticas tradicionales y

en su desarrollo. También estudia la evolución de la presidencia en México para determinar si las acciones y omisiones del presidente en turno subyacen en los problemas actuales, o si, por el contrario, ha adoptado una estrategia que conseguirá transformar al país. La tercera parte aborda la interrogante crucial de cómo enfrentarán los partidos políticos mexicanos el cambio en curso. Esta sección ejemplifica un dilema nodal: si bien los partidos llegaron a un acuerdo sobre nuevas reglas para la contienda electoral, lo que implicó un rompimiento drástico con el viejo sistema político, y el partido gobernante (PRI) adoptó estrictas normas internas que confrontan directamente los supuestos detrás de esos acuerdos, no hay consenso ni entre políticos ni entre partidos sobre asuntos que no correspondan estrictamente a la contienda electoral. Ante la ausencia de instituciones específicas que afronten el conflicto político, México podría descubrir que tiene el *hardware* de la democracia (elecciones, poder judicial independiente), pero carece del *software* del ejercicio del poder para echarla a andar (estado de derecho, medios de comunicación independientes, servidores públicos de carrera, etc.). La última sección se enfoca primordialmente en el futuro, y aborda los nuevos factores que intervienen en la escena política, tales como las coaliciones políticas a nivel internacional y transfronterizas, y el aumento explosivo de la información tanto nacional como extranjera. Asimismo, se analizan los escenarios potenciales para el futuro electoral de México y se evalúa también la posibilidad de una desorganización continua del proceso político.

El argumento central del capítulo es que México ha experimentado profundos cambios a partir del decenio de 1960 en todos los ámbitos: sociedad, economía y política. Estos cambios son producto tanto de la evolución normal de la sociedad



(expansión demográfica, mejores niveles de educación, cambios en el equilibrio urbano-rural y mayor acceso a la información), como de la política gubernamental, particularmente en cuestiones económicas. Esos cambios modificaron el tradicional equilibrio de un sistema político estable, pero no han logrado colocar a México en la ruta de un crecimiento económico sostenido que beneficie a toda la población por igual. Si bien las reformas económicas han sido ambiciosas, no han sido suficientes para lograr sus objetivos manifiestos. Lo que sí han hecho es minar o destruir las viejas instituciones que mantenían la estabilidad (y el poder monopólico del PRI). En consecuencia, las viejas instituciones no han sido reemplazadas por otras capaces de enfrentar las nuevas fuerzas políticas desencadenadas por las propias reformas. El capítulo finaliza con la propuesta de que, en ausencia de un consenso sobre el futuro, el país necesita instituciones sólidas que garanticen la existencia de un proceso al cual se adhieran todos los actores políticos, como lo es el estado de derecho. Sólo con dichas bases comunes podrá México mantenerse como nación estable y con posibilidad de avanzar hacia nuevas etapas de desarrollo político y democrático.

### **Los orígenes del problema actual**

La mayoría de los mexicanos no ha conocido un periodo de estabilidad. El movimiento estudiantil de 1968 inauguró una era de convulsiones que aún no finaliza. Antes de esa fecha, se gozaba de lo que se conoce como "el milagro mexicano", bajo el cual reinaba una paz política y social a la par de tasas de crecimiento económico excepcionalmente altas (en promedio por arriba de 7% de

1952 a 1970 y, en varios años de este periodo, hasta más de 10%). El movimiento estudiantil constituyó un parteaguas, no tanto por sus objetivos o por la violencia con la que terminó, sino porque puso de manifiesto que la paz política y social del país no era tanto resultado del consenso y la satisfacción social sino producto de prácticas autoritarias que comenzaban a fracturarse. A partir del régimen de Luis Echeverría (1970-1976), los sucesivos gobiernos han tratado de manejar los problemas políticos que hicieron crisis en 1968, así como las consecuencias económicas de las políticas que se instrumentaron como respuesta al movimiento.

La situación mexicana actual tiene tres orígenes: una agenda incompleta de reformas económicas con sus consecuencias sociales; un sistema político, nacido en el decenio de 1920 conforme a las condiciones de esa época, que ya no se adecua a la nueva realidad; y los conflictos de ideologías, intereses y objetivos entre un número cada vez mayor de actores sociales con agendas cada vez más amplias. Estos factores comparten un denominador común: desde hace años, México se encuentra en el proceso de abandonar sus estructuras, instituciones y redes de seguridad tradicionales, pero aún no las ha sustituido por una opción sólida. El concepto de transición implica un inminente punto de llegada; quizá el problema más grave del México actual sea la impresionante falta de consenso en los objetivos definitivos de dicha transición.

En los últimos veinticinco años, todos los gobiernos mexicanos han tratado de afrontar los problemas antes señalados. Sin embargo, algunos intentos han intensificado los problemas o bien provocado nuevos. La economía, en auge durante los decenios de 1950 y 1960, se deterioró en la década siguiente. La mala orientación de las políticas gubernamentales, obstaculizaron la capacidad del país

para adaptarse de manera expedita a los cambios de la economía internacional e incrementaron la deuda externa. El enfoque de los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo (1976-1980) era elevar el gasto público, financiando sus actividades con préstamos del extranjero e inflación. Esta estrategia no sólo no resolvió los problemas políticos que surgieron en 1968, sino ocasionó un caos económico del cual la economía aún no se recupera.

Miguel de la Madrid (1982-1988) y después Carlos Salinas (1988-1994) introdujeron reformas económicas más ambiciosas que, en retrospectiva, significaron el comienzo del cambio de un sistema de gobierno centralizado a otro con mayor grado de participación social. Pero sus políticas, por lo general sólidas en el terreno económico, no se adaptaron a una sociedad cada vez más activa que carecía de los mecanismos institucionales para canalizar sus quejas y demandas. Las profundas reformas económicas de los últimos quince años, además de eliminar prácticamente todas las protecciones de que gozaba la industria mexicana, minaron aún más las instituciones políticas tradicionales sin crear nuevas.

De la Madrid y Salinas pretendían transformar las bases económicas del país y lograr que la economía mexicana fuera competitiva a nivel internacional. La privatización de paraestatales, la desregulación y la liberalización de las importaciones sirvieron como palancas para aumentar la eficiencia y la productividad; se esperaba que, en el curso del tiempo, estas medidas elevaran el ingreso del mexicano promedio. Si bien estas políticas contribuyeron a la creación de una nueva estructura económica, en la cual las exportaciones han alcanzado niveles sin precedente, su éxito está restringido sólo a una parte de la economía y la sociedad mexicanas. Los beneficiados de este proceso han sido todas las empresas

(y regiones) que se modernizaron, actualizaron su planta y equipo, capacitaron a su personal, y ahora ven al mundo como su mercado. Los perdedores provienen de la vieja industria que, por tradición, se basaba en la sustitución de importaciones, tan de moda después de la segunda guerra mundial, y que dependía en gran medida de subsidios gubernamentales y de la protección contra las importaciones. En su mayoría, los triunfadores se concentran en las regiones norte y oeste del país, aunque hay muchos otros en el resto del territorio nacional; estas empresas representan alrededor de 60 o 70% de la producción industrial —aun cuando no son más de 15 mil empresas— y emplean entre 30 y 40% de la mano de obra industrial. La abrumadora mayoría de las empresas se cuenta entre los perdedores y, en términos generales, está ubicada en el centro geográfico del país, y emplean alrededor de 60% de la mano de obra. Todas estas empresas han demostrado su incapacidad —y a menudo su renuencia— para adaptarse o competir.

La economía representa sólo una faceta de los dilemas actuales de México. Cuando se organizó el sistema político —en los años veinte— el PRI podía alegar legítimamente que representaba a la mayoría de los mexicanos. Hoy eso ya no es verdad, como puede comprobarse con el crecimiento del PAN y el PRD durante el decenio de 1990 y, en particular, con las elecciones federales de 1997. De ahí que el sistema político tradicional ya no sea representativo ni apto para canalizar las demandas o para tomar decisiones. El gobierno ha perdido credibilidad y los mexicanos —desde los rebeldes zapatistas hasta los sindicatos obreros, y desde el PRI hasta la iglesia— han descubierto nuevas formas de desafiar su autoridad. Incluso los miembros más leales de la vieja guardia han buscado distanciarse del

gobierno. Este desapego revela el hecho de que, en tanto se ha realizado un enorme esfuerzo por reestructurar la economía, se ha prestado poca atención a resolver el lado político de la ecuación. Se apostó a la recuperación económica para que el gobierno pudiera capotear la tormenta política o, por lo menos, enfrentarla desde una posición de fuerza.

Los dilemas políticos que han asolado desde hace tiempo al país están adueñándose del escenario. Cualesquiera que hayan sido los motivos del pasado para minimizarlos, la realidad es que con el tiempo se han vuelto más profundos y complejos. El viejo sistema político ha demostrado su incapacidad de anticiparse a los acontecimientos o de desarrollar instituciones que amortigüen las consecuencias adversas de la reforma económica. Con todo lo visionarios que pudieran haber sido algunos de los últimos presidentes, sobre todo en el campo económico, reaccionaron a los acontecimientos en vez de preverlos; ninguno respondió adecuadamente a los desafíos; y cada uno tenía una meta fundamental: librar favorablemente su propio periodo sexenal.

El único terreno donde la reforma ha sido congruente y de largo alcance es el de la economía. Aunque hasta ahora ésta no ha logrado beneficiar a la mayoría de los mexicanos, es el único campo en el que ha habido continuidad. De hecho, las reformas emprendidas desde 1982, y que continúan en la actualidad, fueron diseñadas para transformar la economía nacional y proporcionar los cimientos para un crecimiento y desarrollo de largo plazo. Es factible alcanzar estas metas, aunque la distribución de sus beneficios no será equitativa en el futuro inmediato. En retrospectiva, al no poder resolver el componente político de los problemas de México, los reformadores se ataron de manos. Aprovecharon el extraordinario poder

que confiere la presidencia para proponer reformas muy ambiciosas y políticamente sensibles y creyeron innecesario desarrollar una base de apoyo político entre el electorado para sostenerlas. La ventaja de tanto poder es que las cosas se hicieron con gran rapidez, pero la desventaja es que no tomó en cuenta a muchos de los grupos políticos clave, gran parte de los cuales terminaron por rebelarse contra las reformas en la primera oportunidad. Incluso al desestimar la oposición a las diversas facetas de la reforma, cometieron muchos errores que podrían haberse evitado. La existencia de pesos y contrapesos es sin duda costosa y generadora de complejidad, pero sin éstos siempre es dudosa la permanencia de las reformas. En este sentido, sin el consenso político necesario para lograr los objetivos económicos, éstos han tenido sólo un éxito parcial. Al mismo tiempo, la falta de acción de los reformadores en el frente político también fortaleció a la oposición, dando lugar a que se cuestionara la viabilidad de la reforma económica.

Varios puntos quedan de manifiesto: lo que ha sucedido tanto en economía como en política en México a partir de la reforma que se inició en los años ochenta no es lo que el gobierno esperaba, preveía o quería. Éste se abocó a propiciar una recuperación económica sólida y sostenida, pero dejó intacto (aunque cada vez más débil) el sistema político tradicional. Las consecuencias fueron una economía dividida, altos niveles de desempleo y un sistema político endeble. En este contexto, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se ha vuelto crucial, porque es la institución política más sólida en la actualidad para guiar la economía. Es un factor decisivo para seguir adelante con las reformas, pero no es suficiente para generar una certidumbre duradera de que el cambio, político y económico, se

producirá dentro de marcos predecibles. La ausencia de esa certidumbre es la razón por la que el estado de derecho es fundamental para el México actual.

Tal vez lo más importante es que el fracaso de los nuevos reformadores para modificar en su esencia el marco de la política y la economía mexicanas sugiere que daban por sentado que la economía estaba controlada, cuando en realidad se enfrentaban a circunstancias que rebasaban su ámbito de competencia, tanto dentro del país como fuera de él. El problema no es sólo encontrar las políticas idóneas; más bien, México carece de las instituciones necesarias para adaptarse a un mundo cambiante. Y la tarea de construir estas instituciones es la más importante que enfrentan los actuales y futuros líderes políticos de México.

### **El antiguo y el nuevo sistema político**

Dos principios fueron la guía del sistema político postrevolucionario mexicano. Uno, el intercambio de lealtad por beneficios económicos y políticos. El otro, la supremacía del presidente. Estos principios no sólo caracterizaron a México durante décadas, sino que contribuyen en gran medida a explicar la longevidad del PRI y las componendas políticas que subyacen en su base. También ayuda a entender el ascenso económico del país desde 1940 hasta principios del decenio de 1970, así como sus problemas actuales.

La institución nuclear del sistema político a partir de los años veinte fue la presidencia. Al margen de la estructura formal del sistema, la presidencia era su pieza central. Casi todas las instituciones y entidades se crearon para interactuar con ella, sirviendo ya fuera como mecanismo mediante el cual los grupos sociales

negociaban con el presidente, o como un instrumento para la acción presidencial. Aunque había multitud de estructuras gubernamentales formales, desde la legislatura hasta los partidos políticos, todos operaban en torno a la presidencia. Ésta adquirió una posición central inmediatamente después de la época revolucionaria, cuando se negoció el poder presidencial con los diversos caudillos y caciques, lo cual condujo a la concentración del poder político y militar. Álvaro Obregón (1920-1924) fue el primero de los “hombres fuertes”, pero correspondió a Plutarco Elías Calles (1924-1928) dar forma al sistema político mediante la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), que más tarde se transformó en el PRI.

Calles construyó una pieza excepcional de ingeniería política. Su éxito radicó no sólo en amalgamar en una sola organización virtualmente a todos los grupos políticos importantes de entonces: partidos, militares, sindicatos y políticos, sino en crear un mecanismo para que todos se beneficiaran por su asidua participación. Conforme el partido evolucionó, sus rasgos más sobresalientes saltaron a la vista. El primero fue el papel preponderante que desempeñaron los presidentes subsecuentes. Calles fue depuesto como jefe político por su sucesor, Lázaro Cárdenas (1934-1940). Con ello, el poder fue transferido al presidente electo quien, a su vez, lo ejerció para forzar a todos los políticos a integrarse al partido recién creado. Se impidió la reelección, lo que dio lugar a la creación de un sistema caracterizado por lo que un observador denominó "monarquía no hereditaria". El partido se institucionalizó, dando paso a un cambio continuo de coaliciones. Uno tras otro, los presidentes sirvieron como pieza central del sistema, cada uno sostenido en el poder por una coalición distinta. El presidente era el líder indiscutible durante su mandato, pero este privilegio era vigente sólo en su sexenio. El cambio periódico de



coaliciones servía como una especie de "oxígeno" para el sistema en general, y aseguraba que la presidencia siguiera siendo representativa y legítima a los ojos de la mayoría de los grupos sociales. A fin de cuentas, la clave para controlar al sistema radicaba en la extraordinaria influencia del presidente para designar a su sucesor. Ese poder lo facultaba para recompensar o castigar a cualquier grupo político durante su mandato y era el único mecanismo de control eficaz del sistema. Así, un procedimiento de nominación distinto en el futuro requeriría de mecanismos complementarios para lograr el mismo objetivo, mediante formas no autoritarias.

La segunda característica del sistema político fue que logró conservar la lealtad de la mayoría de los políticos y líderes de organizaciones del país. El sistema funcionaba en torno al principio de que todos los políticos serían leales al sistema, y éste lo sería con ellos. Este principio no sólo fue un buen instrumento para disciplinar a los integrantes del partido, sino también para nutrir la expectativa de que, algún día, mediante la adhesión a la disciplina partidaria, cualquiera podría llegar al poder. En pocas palabras, la lealtad política se intercambiaba por la expectativa de acceder en el futuro al poder y la riqueza (en muchos casos mediante la corrupción). La excepcional disciplina de los miembros del PRI se basaba mayormente en la expectativa plausible de que su lealtad les acarrearía privilegios.

Una tercera característica del sistema era la importancia de las reglas no escritas del juego político. Aunque México siempre ha tenido cientos de leyes, reglamentos y reglas escritas, fueron las reglas no escritas las que predominaron. La principal era que el presidente era quien mandaba. Quienes no lo aceptaban eran castigados, por lo general, con la imposición de sanciones relacionadas con una norma formal. Por ejemplo, un político que no se sometiera a la designación

presidencial de un candidato al gobierno de un estado podía ser acusado de corrupción. Una cosa nada tenía que ver con la otra, pero era una manera eficaz de mantener el dominio absoluto. Otra regla no escrita muy importante tiene que ver con la corrupción: el acceso a medios de enriquecimiento era una prebenda que los miembros del PRI veían como natural. Las reformas económicas de los últimos años poco a poco han ido disminuyendo las oportunidades generalizadas de corrupción, lo que ha minado la base de apoyo de los miembros del PRI al gobierno y al presidente. Aunque casi todos los políticos del PRI han estado involucrados con prácticas corruptas o han sacado provecho de ellas, virtualmente ninguno ha sido castigado por ello. La corrupción no era una desviación del sistema sino una de sus características principales.

El sistema inventado por Calles fue perfeccionado por Lázaro Cárdenas (1934-1940), quien creó los llamados "sectores" —obrero, campesino, popular y, en un principio, el militar. Este orden político fue excepcionalmente representativo. Incorporó a bordo virtualmente a todos los grupos políticos del momento, y la mayoría de los mexicanos se sentía representada por ellos. Como consecuencia, el PRI logró suficiente apoyo para mantener la paz social y fortalecer el desarrollo económico de gran parte del siglo XX.

La estructura interna del PRI mantuvo su vitalidad durante varias décadas, pero no pudo seguir el ritmo de los cambios que se fueron dando en la sociedad. El crecimiento económico, la acelerada industrialización, la urbanización, mejores niveles educativos, y el surgimiento de nuevos intereses contribuyeron a crear una sociedad cada vez más compleja —con valores e intereses diferentes de los

representados por el PRI. Surgieron nuevos partidos y organizaciones políticas, y lograron tal fuerza que hoy en día han conseguido plantear un reto electoral plausible, incluso para la presidencia.

La poderosa figura presidencial de los años treinta permaneció en el centro del sistema político durante sesenta años, aunque al igual que otras instituciones, también se ha erosionado. Tal como declinó la representatividad del PRI en la medida que la sociedad se hizo más compleja, el poder presidencial ha menguado. De vez en cuando algún presidente trató de frenar la relativa disminución de sus poderes mediante acciones o símbolos que en el pasado hubieran sido adecuados para fortalecer su papel: López Portillo, por ejemplo, expropió la banca en 1982 en un intento por reproducir la expropiación de las compañías petroleras que tanto éxito le acarreó a Cárdenas en 1938. Los resultados, por supuesto, fueron devastadores tanto para López Portillo como para la economía.

Salinas reconoció la creciente debilidad del PRI y la presidencia —reconocimiento que lo condujo a buscar un cimiento diferente para su propio poder. Más que basar su gobierno sólo en el control del PRI y sus miembros, Salinas organizó una amplia coalición de fuerzas que incluyó a los pobres marginados (sobre todo mediante su Programa Nacional de Solidaridad), a la clase media, la comunidad empresarial, e incluso el principal partido de oposición, el Partido Acción Nacional (PAN). Su rechazo a los viejos tabúes contra la creación de un vínculo más estrecho con Estados Unidos y la iglesia o de participar activamente en el comercio internacional, también le ganaron un apoyo sustancial del extranjero. La coalición que formó se convirtió en una formidable fuerza durante su mandato pero, a final de

cuentas, no condujo hacia una estructura política duradera que ayudara a evitar la debacle política y la crisis económica de 1994. Salinas nunca intentó institucionalizar la nueva coalición que él creó; la intensificación del poder presidencial que caracterizó a su régimen empezó y terminó con él. Al dejar su cargo, en 1994, dejó intacta la tendencia secular de debilitamiento de la presidencia iniciada cincuenta años atrás.

Al final, las reformas económicas de los decenios de 1980 y 1990 demostraron su ineficacia para enfrentar los problemas de México, aun cuando éstas produjeron un fuerte repunte económico. Las reformas sin duda estaban encaminadas a resolver los problemas centrales del país, pero su objetivo ulterior era mantener el *statu quo* político: su propósito era modernizar el sistema, no eliminarlo. Esta contradicción inherente limitó el éxito potencial de la reforma y, en última instancia, sembró las semillas del debate que abruma a la política mexicana en la actualidad.

La política nacional también está evolucionando hacia una confrontación de carácter más ideológico: participan los que están en favor de la reforma, en su mayor parte los denominados "renovadores" dentro del PRI (el grupo creado por Luis Donaldo Colosio), los reformadores gubernamentales, los pragmáticos del PAN, el sector empresarial y diversos grupos y asociaciones profesionales, y buena parte de la clase media. Muchos de los que están en contra se agrupan en torno al PRD, a los "dinosaurios" del PRI, a los perdedores del sector privado, a los sindicatos gubernamentales (como los de maestros y petroleros), y alrededor de los estudiantes universitarios. Mientras quienes pugnan por la reforma promueven la integración a la economía mundial, la acelerada liberalización y el desarrollo de instituciones que

hagan frente al proceso político en curso, aquellos que se oponen esgrimen la transferencia inmediata del poder, el populismo en la economía y una profunda revisión de las políticas relativas al comercio, la privatización y la desregulación. Las líneas de conflicto quedaron planteadas en el momento en que Ernesto Zedillo llegó a la presidencia en 1994.

### **El nuevo enfoque de Zedillo**

Desde el comienzo de su gestión, Ernesto Zedillo redefinió el papel de la presidencia y sus objetivos. En su campaña y en su discurso inaugural insistió en tres principios que rompieron con una larga tradición de dominio presidencial. Primero, argumentó que el estado de derecho, más que las reglas no escritas, debería guiar la política del país. Bajo la insistencia de que gobernaría estrictamente conforme a la Constitución, se despojó de los poderes extraconstitucionales que acostumbraban ejercer sus predecesores, como la jefatura del partido y el liderazgo de la clase política. Segundo, planteó una reforma generalizada en el sistema judicial y en la Suprema Corte de Justicia y, tercero, anunció que mantendría lo que llamó una "sana distancia" respecto al PRI y evitaría intervenir en la selección de su sucesor, factor clave del control del poder entre los anteriores presidentes mexicanos. A una semana escasa de haber llegado al poder, el congreso aprobó su proyecto de ley para la reforma judicial que crearía una Suprema Corte más independiente, más poderosa y menos corrupta, permitiéndole actuar como contrapeso de la presidencia.

Desde la perspectiva de un ciudadano que terminó en la silla presidencial más por la casualidad que por una sed desenfadada de poder, Zedillo identificó diversos problemas y abusos en la estructura tradicional de la presidencia. Renunciando a todos esos privilegios no expresamente citados en la Constitución, desplazó radicalmente el centro de gravedad de la política mexicana: de la presidencia a los partidos políticos y a los gobernadores. Una vez hecho eso, aun cuando se retractó de muchos de sus primeros impulsos, el "daño" infligido a la naturaleza "imperial" de la presidencia tradicional es irreversible.

Zedillo no es el primer presidente mexicano que propone una reforma del sistema político. Los presuntos reformadores anteriores, una vez en funciones, se olvidaron de sus promesas. En cambio, Zedillo ha seguido en esencia su compromiso de reforma. Las consecuencias de esta postura varían desde lo grandioso hasta lo absurdo. Algunos gobernadores estatales, acostumbrados a seguir el ejemplo o las órdenes del presidente, se paralizaron. Otros se fueron al otro extremo, actuando como jefes locales y organizando su gobierno como si los estados fueran entidades independientes. El congreso ejerce sus funciones como nunca, y se ha alejado del antiguo mecanismo de aprobación automática. Su liberalización socavó los mecanismos caducos de control, abriendo nuevos espacios en los que se pueden proponer iniciativas que habrían sido impensables hace unos cuantos años. Los miembros del congreso ya no están atados por un control autoritario, sino por una versión muy moderada de disciplina partidista. A finales de 1997, cerca de la mitad de las curules corresponden al PRD y al PAN, y los proyectos de ley presentados por la oposición se discuten y votan como si provinieran del PRI, algo que nunca había sucedido. Los partidos de oposición,

aprovechando este nuevo clima de apertura, han experimentado convulsiones similares.

El propio PRI ha tenido un cambio radical. Tradicionalmente, el instrumento supremo de control dentro del partido era el monopolio presidencial en la selección de los candidatos para los diversos puestos y, sobre todo, de su sucesor. El "dedazo" —mote del proceso mediante el cual el presidente daba a conocer su elección— era la clave de su poder. El monopolio presidencial para la decisión final del siguiente candidato se amplió de la designación de los miembros del gabinete (de donde ha surgido el sucesor presidencial desde los años cuarenta) a los gobernadores y, a menudo, a los representantes del congreso y a otros puestos de elección. El dedazo se asocia con otras dos instituciones del PRI: la tradición de unanimidad y el "tapado". Este último, una institución política desde la Colonia, era un elemento adicional de control; nadie sabía quién sería el candidato y, por lo tanto: a) podría ser cualquiera y b) todos debían comportarse a la altura, por si acaso. El que los aspirantes a la candidatura no pudieran manifestarlo abiertamente era un factor importante del sistema de disciplina, pero también servía como medio para evitar las fisuras en el partido. Dado que los candidatos no expresaban abiertamente sus aspiraciones, ninguno de los grupos dentro del partido necesitaba hacer públicas sus preferencias. De ese modo, la apariencia de unanimidad podría preservarse en la selección final del ganador, lo que evitaba una pérdida de prestigio, así como derramamiento de sangre. Aunque primitivos, estos procedimientos demostraron ser excepcionalmente eficaces, sexenio tras sexenio.

Cuando Zedillo entró en funciones, estaba convencido de la necesidad de cambiar el sistema. Lo anterior no sólo era cuestión de convicción, sino también se debía a que el PRI estaba atravesando por enormes dificultades para lograr el consenso interno respecto de la nominación de candidatos, y estuvo a punto de perder la controvertida elección presidencial de 1988. Pero al anunciar que cedía el derecho de nombrar a su sucesor y, por ende, el monopolio de poder presidencial, Zedillo introdujo un nuevo factor de incertidumbre en el PRI. Por primera vez en su historia, los priístas recibieron el mensaje de que necesitaban reformarse por cuenta propia y volverse competitivos en un régimen electoral abierto; el presidente ya no se escudaría en el fraude o cualquier otro mecanismo ilegal para aferrarse o mantener el poder. Zedillo proclamó que supervisaría la evolución democrática y pacífica de la política nacional.

El resentimiento de los miembros del PRI por los abusos de poder de los diversos presidentes es de larga data. Pero a pesar de esos años de abusos, no fue sino hasta los años ochenta que el resentimiento se intensificó cuando una nueva camada de políticos, muchos de ellos tecnócratas educados en el extranjero, accedieron a puestos de poder que durante mucho tiempo habían sido de los priístas tradicionales, y las reformas económicas (en particular la desregulación y la privatización) redujeron enormemente el acceso de los priístas a las fuentes tradicionales de riqueza (generalmente mediante la corrupción). La decisión inicial de Zedillo de apartarse del partido fortaleció tres importantes tendencias de más largo plazo: la creciente competencia electoral que obstaculizaba cada vez más a los miembros del PRI el acceso garantizado al poder mediante puestos de elección; la competencia técnica que se convirtió en una formidable credencial para los ascensos



políticos, por encima de la lealtad al partido o de una membresía activa; y las reformas económicas que aminoraron el enriquecimiento por la vía de la corrupción. El franco resentimiento de los activistas del PRI alcanzó su punto culminante en la XVII Asamblea General (1996), donde la línea dura adoptó criterios específicos encaminados a excluir de la contienda a la mayoría de los miembros del gabinete de Zedillo para la candidatura del PRI a la presidencia o a las gubernaturas.

Al cambiar las reglas para la designación de candidatos, la línea dura del partido hacía manifiesto el resentimiento de la vieja guardia que había sido desplazada por los tecnócratas en las dos últimas décadas. También era evidencia de que los candidatos recientes del PRI ya no gozaban del apoyo general dentro del partido o fuera de él, como sucedió con sus predecesores.

El cambio de reglas no despoja al presidente de toda influencia potencial para nombrar a un sucesor, pero limita sus opciones. En su discurso de toma de posesión, Zedillo anunció que no designaría a su sucesor. Actuaba con convicción, pero también reconocía que una contienda electoral abierta resta importancia a dichos procedimientos. Además, sus acciones en otros frentes han tenido el efecto de disminuir el poder de la presidencia y, por ende, su capacidad de controlar el proceso de sucesión, a diferencia de sus predecesores. Dado que dicho proceso es una parte tan importante del sistema político, y un componente tan decisivo de los controles políticos tradicionales, el que Zedillo no designara a su sucesor (sea cual fuere la razón), modificaría definitivamente el sistema. Al hacerlo, abriría nuevas oportunidades de competencia electoral (y los candidatos para la nominación del PRI podrían salir de cualquier sector del partido), pero también crearía un nuevo vacío político, dado que el proceso de sucesión dejaría de ser el confiable y eficaz

mecanismo de control que solía ser. Éste es un motivo más por el que la ausencia de instituciones básicas, como el estado de derecho, ha cobrado tanta relevancia.

Las acciones de Zedillo han alterado fundamentalmente la estructura tradicional de la presidencia mexicana y, por ende, el sistema político en su expresión más amplia. Durante 1995, fueron objeto de acusaciones de debilidad y de llamados a su renuncia. Comparada con los presidentes de hace cincuenta años, la gestión actual es, sin duda, débil, pero esto no se debe tanto al hombre mismo como al deterioro de largo plazo del poder presidencial mexicano.

Cuando Zedillo llegó al poder, tenía dos estrategias para concretar su agenda de reformas. La primera, respaldada por la mayoría de los políticos (y probablemente esperada por casi todos los mexicanos), habría consistido en asumir los poderes tradicionales del presidente y proponer una reparación general del sistema. Los que estaban en favor de esta línea de acción esperaban un presidente que ejerciera su poder para transformar al país, obligando el cambio en diversas instancias, tal como lo hiciera Salinas en el terreno económico. En pocas palabras, el presidente habría usado los mismos recursos que sus antecesores, pero con diferente finalidad.

La estrategia alternativa —y la adoptada por Zedillo— siguió el curso contrario. De acuerdo con este enfoque, el presidente abandonó los poderes tradicionales de la presidencia, forzando la reestructuración de las demás instituciones, nuevas y antiguas. Esto empujó a otros actores políticos mexicanos al vacío creado por la retirada del mandatario. De hecho, cada uno de los ámbitos que el presidente dejó vacante fue llenado con los miembros tradicionales del PRI y, en algunos casos, por los del PRD, que son los únicos políticos, fuera del PRI, con la

astucia suficiente en los usos del poder que han tenido la oportunidad de aprovechar las circunstancias. Zedillo logró reducir los poderes presidenciales, liberalizar más la política mexicana y crear espacios más amplios para desarrollar una política más competitiva. Sin embargo, también perdió mucho terreno frente a los reductos más reaccionarios y retardatarios del viejo sistema político. En 1997, Zedillo regresó al punto de partida con el PRI, requiriendo su compromiso incondicional para sostenerse en el poder y conseguir que su política económica pudiera sortear al congreso.

La mayoría de los críticos del presidente prefiere que siga esta primera estrategia. Sin embargo, el supuesto sobre el que se basa esta estrategia es que la democracia se organiza desde arriba. Al renunciar a los poderes tradicionales —pero inconstitucionales— de la presidencia, Zedillo propició un cambio sin precedentes en la sociedad mexicana. Al hacerlo, asumió el riesgo extraordinario de que la incertidumbre se resuelva por sí misma dentro de los límites de la ley y del marco institucional existente. La línea dura del PRI es uno de sus críticos acérrimos, pues aunque ahora muchos de ellos han adquirido más poder político, también lo hizo la oposición. La política mexicana, que ya lleva dos décadas de experimentar una franca liberalización, estaba a la espera de una oportunidad como la que creó Zedillo para florecer. Aunque los dinosaurios del PRI y del PRD hayan sacado provecho de la retirada de Zedillo, una buena parte de la vida política actual sucede en los medios de comunicación y en entidades autónomas, como el Instituto Federal Electoral, que está fuera del dominio de los partidos políticos o del gobierno. En ese terreno, la oposición, tanto el PRD como el PAN, ha tenido una mejor oportunidad de ventilar

sus puntos de vista. Cualquiera que sea la realidad, los políticos del PRI perciben que han perdido.

En última instancia, un gobierno fuerte es el que puede tomar decisiones y ponerlas en marcha, y la evidencia sugiere que Zedillo ha sido excepcionalmente fuerte al respecto. La interrogante de largo plazo es si los riesgos implícitos en la estrategia presidencial serán manejables. Aun cuando el PRI mantiene una presencia suficiente en el congreso elegido a mediados de 1997 para aprobar las iniciativas gubernamentales, la falta de consenso en el futuro, sobre todo en cuanto a política económica se refiere, pone en duda su permanencia en la elección presidencial del 2000. En la medida en que la economía mejore sustancialmente la situación de una parte significativa de mexicanos, la política económica perdurará, a semejanza de lo que sucedió en Chile después de Pinochet. La cuestión es si ese avance será lo bastante sólido para que su efecto se aprecie a tiempo. Es muy pronto para afirmar si éste será o no el caso, pero una manera de evaluar las posibilidades es analizar los estímulos que diseñó el presidente para fortalecer su política y aglutinar en su programa a la amplia gama de fuerzas políticas.

### **Enfrentar el reto**

En el diseño constitucional, la figura del presidente es muy débil. Sus amplios poderes del pasado obedecieron a las peculiaridades de la formación del sistema político y a la tradición histórica. Dado que con el tiempo sus fuentes de poder real se erosionaron, el poder del presidente empezó a declinar. Pero fue la decisión de Zedillo de transformar el sistema político, lo que ha acelerado la redefinición de la

presidencia y del sistema político en general. Aunque éste ha atravesado por un largo proceso de liberalización desde 1968 (principalmente por la intensa competencia electoral, mayor oposición a la presencia del partido y medios de comunicación más abiertos), hasta ahora la estructura formal del sistema ha permanecido virtualmente intacta. Antes de esta nueva ola de cambios, las instituciones ya habían venido sufriendo diversas presiones. Pero, con excepción de los partidos de oposición, todos los principales actores son los mismos. Durante la gestión de Zedillo, por primera vez desde que Calles inventó el sistema, los actores mismos han comenzado a transformarse.

La estructura tradicional del sistema político incluía, sobre todo, al PRI y a todas sus entidades asociadas y subordinadas, incluyendo las federaciones de trabajadores y un gran número de grupos, asociaciones e intereses de todo tipo, más la participación parcial de los partidos de oposición. Los nuevos actores del proceso no necesariamente compiten por el poder mediante las elecciones, sino que se han convertido en componentes críticos del proceso mismo. Entre ellos hay un número cada vez mayor de asociaciones civiles y organizaciones no gubernamentales de toda índole (derechos humanos, derechos a la vivienda, contra la pobreza, del ambiente), empresas privadas que hacen cabildeo en favor de sus intereses, medios de comunicación cada vez más independientes que no están atados al viejo sistema de corrupción ni dependen de él para su sobrevivencia, además de la vigilancia impuesta al sistema político por entidades extranjeras: desde la disciplina que imponen los mercados financieros hasta las disputas en Estados Unidos acerca del involucramiento de los mexicanos en el narcotráfico. Todos estos factores tienen un papel cada vez más relevante en la política mexicana.

Algunos de los cambios recientes obedecen a las acciones del propio presidente y, lo más importante, a su primera decisión (después alterada) de limitar su actuación en algunos terrenos, sobre todo dentro del PRI. Otros cambios se derivan de las reformas reales implantadas por el gobierno de Zedillo, en particular en el ámbito del poder judicial y en la aceptación de la reforma electoral realizada en 1996. El acuerdo sobre las reglas electorales previo a las elecciones de mediados de 1997 resolvió viejas disputas acerca del manejo de las elecciones al crear un organismo autónomo para financiar las campañas y los partidos, el Instituto Federal Electoral; al asignar fondos que el gobierno transferiría a cada partido en relación con la proporción de votos que hubiera alcanzado en la elección previa; y al convertir la regencia de la ciudad de México en un puesto de elección.

Estos acuerdos fortalecieron la equidad entre los partidos en el terreno electoral. Aun cuando no hubo acuerdo respecto de los objetivos de desarrollo a futuro, sí lo hubo entre los partidos sobre la manera de alcanzarlos: las elecciones. La cambiante realidad económica de la mayoría de los mexicanos, resultado de una reforma inconclusa, pero sobre todo del mal manejo de la devaluación de 1994, también ha tenido un papel importante en el sesgo de las actitudes políticas de los mexicanos. El cambio de mayor envergadura, sin embargo, ha provenido de la rápida evaporación de las viejas instituciones que ejercían el control sobre la sociedad, principalmente las reglas no escritas que gobernaron la vida política nacional y el monopolio presidencial en la sucesión. La cuestión es cómo se crearán las nuevas instituciones y si lograrán cumplir con los objetivos de representar a la sociedad, de canalizar sus demandas, promover la participación política y mantener la estabilidad. A pesar de las dificultades inherentes a tal proceso de construcción,

sería de esperarse que la acumulación gradual de la práctica, la legislación y la obligatoriedad de las leyes darían paso a otras instituciones, como lo ha demostrado la nueva Suprema Corte.

La estrategia emprendida por Zedillo tuvo tres componentes: renunciar a los poderes metaconstitucionales de los que hicieron uso sus antecesores; fortalecer las instituciones centrales, sobre todo la judicial y la legislativa; y adherirse al estado de derecho. Cada uno de estos componentes serviría a un fin específico. La renuncia a los poderes tradicionales, pero ilegales, de la presidencia impondría una reestructuración del sistema político al abrir campos de acción a los nuevos actores políticos, así como al redefinir el papel de los viejos actores. El fortalecimiento de los poderes judicial y legislativo estaba encaminado a introducir un mecanismo confiable para resolver antagonismos, así como a dar al sistema político controles y medios genuinos de equilibrio. Por último, la adhesión al estado de derecho implicaba reemplazar las reglas no escritas del juego para que el sistema fuera predecible para todos los actores políticos, y no sólo para los miembros del PRI. Aunque Zedillo propuso iniciativas —tanto legales como políticas— en cada uno de estos ámbitos, a fines de la primera mitad de su gestión no todas habían cumplido sus objetivos ni habían tenido un seguimiento. El poder judicial atravesó por reformas arrolladoras, pero la meta de introducir el estado de derecho fue prácticamente abandonada. Sin embargo, el presidente Zedillo no ha intentado recuperar los viejos poderes, aun cuando a final de cuentas terminó tan estrechamente vinculado al PRI como sus antecesores. De hecho, el acercamiento implicó, en última instancia, el que no se

enjuiciara a la vieja guardia del partido y, por ende, fue incompatible con la búsqueda del estado de derecho.

Una vez que quedó claro que el presidente intentaba renunciar al poder ilimitado, el sistema comenzó a desmoronarse. El proceso requirió de un tiempo, pero culminó en la XVII Asamblea General del PRI cuando el partido se hizo cargo de muchos de los poderes a los que había renunciado el presidente, sobre todo del mando del aparato partidista y del proceso de sucesión presidencial. Al renunciar al control del partido, Zedillo desató las fuerzas dentro del PRI que, en última instancia, demandaron más poder y control en su interior. Esto tal vez no signifique demasiado en un sistema político donde el PRI ya no tiene autoridad plena, pero sí altera los factores de apuntalamiento del control y estabilidad del sistema. En la medida en que el presidente pierde autoridad sobre el proceso de sucesión (que las nuevas reglas del partido limitan pero no eliminan), el sistema político terminará enfrentando una nueva serie de interrogantes y retos, todos relacionados con su complejo proceso de maduración política. Aunque ahora el presidente esté repensando su plan original de mantener una sana distancia del partido, una vez roto el monopolio de poder presidencial dentro del PRI, éste se dispersó en manos de los miembros más hábiles del partido, por lo general, hacia los de la vieja guardia y los gobernadores.

Algo similar ha sucedido con el poder judicial, donde la Suprema Corte ha adoptado una postura fuerte frente a temas que por tradición eran de incumbencia presidencial. Virtualmente todas las resoluciones sobre la constitucionalidad de las leyes que han tenido lugar desde que se reformó la Suprema Corte en 1995 han estado relacionados con las disputas entre los políticos de varias entidades gubernamentales; prácticamente ninguna resolución ha tenido que ver con los



mexicanos comunes y corrientes, en gran parte porque los obstáculos para que un ciudadano se dirija de manera personal a la Suprema Corte son enormes (sólo a los gobiernos federal y estatal, así como a un mínimo de 30% del congreso federal, les está permitido llevar casos a la corte), pero también porque hay indicios de que las disputas que en el pasado eran resueltas por la decisión de un solo hombre, hoy se resuelven a plena luz en la corte. También la legislatura ha experimentado cambios profundos, mayormente por la franca y activa participación de los miembros del congreso de la oposición. En pocas palabras, los miembros del PRI fueron los primeros en recurrir a los tribunales para resolver las disputas, lo que podría ser una afortunada señal de que abandonarán los procedimientos ilegales y fraudulentos en favor de la ley.

Sin embargo, el tema más complejo del estado de derecho aún no está resuelto. El objetivo del presidente ha sido crear un clima predecible, en vez de desarrollar un sistema basado en el estado de derecho. El énfasis en la legalidad pretende obligar a los representantes gubernamentales y a la sociedad en su conjunto a seguir la ley al pie de la letra. Pero las leyes pueden cambiarse y las reglas pueden ser adoptadas unilateralmente por el gobierno. En consecuencia, en tanto las reglas escritas sean cumplidas, habrá acuerdo con la ley. No sucede igual con el estado de derecho, destinado a proteger al individuo de las acciones arbitrarias del gobierno, pero representa un avance significativo sobre el predominio de las leyes no escritas de la sociedad mexicana. Aunque existen leyes escritas, México aún vive bajo la regla de la regla, más que bajo el estado de derecho. Es decir, vive bajo el gobierno por decreto y no el gobierno fundamentado en la legalidad. La diferencia no es sutil: una propicia el apego a las reglas, pero se

reserva el derecho de modificarlas en cualquier momento y tiempo, y con absoluto desapego a procedimientos que permitan amplia participación social y bajo mecanismos de protección contra potenciales abusos contra la ciudadanía. En cambio, el estado de derecho proviene de una premisa totalmente distinta: la ley debe proteger al individuo de las arbitrariedades del gobierno, lo que implica apego a las leyes, pero al mismo tiempo sin hacer algo que pueda dañar al individuo. El concepto gubernamental de ley es deficiente por dos motivos: primero, el gobierno seguirá conservando poderes extraordinarios para decidir y modificar las reglas en cualquier aspecto y por encima de quien sea; y, segundo, porque el concepto gubernamental busca la certidumbre, no el estado de derecho. La conclusión es que la certidumbre se vuelve escurridiza, dado que depende de la voluntad de un partido o de la facción en el poder. En la medida en que no haya controles ni medios de equilibrio que limiten la capacidad de un gobierno (o del partido con una mayoría en el congreso) para modificar la ley, la certidumbre se torna inestable.

### **Objetivos e incentivos**

Para los gobiernos es relativamente sencillo establecer metas factibles y objetivos gubernamentales, a menudo inobjetables de palabra o de intención. Sin embargo, lo que los gobiernos hacen en la realidad tiene un efecto mucho más profundo sobre los ciudadanos que lo que dicen. Con sus acciones, cualquier gobierno genera incentivos que determinan la forma en que responde la sociedad. Cuando un gobierno es congruente, la sociedad tiende a responder de la misma manera. Cuando promueve respuestas institucionales, las obtiene. Zedillo, siguiendo los

pasos de su antecesor, ha sido notoriamente confuso en los incentivos a la sociedad, por lo que no es de sorprender que la respuesta social no sea ni con mucho clara o uniforme.

Hay muchos ejemplos de señales ambivalentes del gobierno en lo referente a la reforma institucional. Durante el gobierno de Salinas, el gobierno federal toleraba el robo electoral, para luego admitir la derrota en negociaciones postelectorales (como en el caso del estado de Guanajuato en 1991). Al aceptar negociar bajo el agua después de las elecciones, el gobierno propició que la oposición se concentre no en la contienda electoral propiamente dicha sino en poner en tela de juicio sus resultados. Cuando los partidos de oposición aprendieron que la manera de vencer electoralmente al gobierno no radicaba en la competencia electoral abierta sino en las negociaciones postelectorales, optaron por ese camino. Al igual que otros grupos de la sociedad mexicana, respondían racionalmente frente a los incentivos que emanaban del gobierno.

México enfrenta un sinnúmero de retos en el ámbito político. Algunos provienen de realidades deterioradas, en tanto que otros del planteamiento (o la frustración) de expectativas. No obstante, la mayoría responde al hecho de que el poder judicial del país ha sido tan corrupto e inepto que no ha cumplido su papel esencial como mecanismo de resolución de disputas. Además de lo anterior, la politización de las decisiones judiciales y el impredecible comportamiento del gobierno han sido un acicate para que los grupos se rebelen en vez de que busquen el desahogo de sus quejas o agravios en los tribunales. Por ejemplo, animado por las demandas de los zapatistas (EZLN), el EPR (Ejército Popular Revolucionario) hizo su aparición en 1995 en busca de concesiones semejantes. Los zapatistas, que

se rebelaron el primero de enero de 1994, pudieron manipular a la política mexicana y a los políticos mismos durante dos años y obtuvieron concesiones extraordinarias (aunque aún no ratificadas) por parte del gobierno, que abarcan hasta la creación de regiones autónomas en el país.

Algo similar ha sucedido en la relación entre gobierno y los sindicatos. Durante más de veinte años, por ejemplo, el gobierno negoció exclusivamente con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, a pesar de que había muchos grupos disidentes. Dicha estrategia mantuvo la represión sobre los movimientos independientes y sobre la posibilidad de que algunas secciones del sindicato pudieran cambiarse a otros partidos. Desde la perspectiva gubernamental, la negociación con una sola entidad era un objetivo políticamente importante. La modificación de esa estrategia podría haberse convertido en una manera de descentralizar el poder, de propiciar la competencia dentro del sindicato o incluso de escindirlo para cualquier otro propósito. La táctica gubernamental jamás ha sido tan ambiciosa. Sin embargo, en 1996 el gobierno abandonó su política de no negociar con la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), una de las organizaciones disidentes más radicales que apoyaba al PRD. Tuvo que hacerlo debido a las manifestaciones tan notorias y exitosas de este grupo en la ciudad de México. Y, a falta de un cambio en la estrategia gubernamental, el gobierno acabó por subordinar sus políticas generales a los intereses de un grupo de presión particular.

En estrecha relación con estos sucesos, el presidente despidió al jefe de la policía de la ciudad de México, en respuesta a las peticiones de los manifestantes. En todos estos casos, el gobierno dejó entrever que negociaría con cualquier

manifestante, lo que garantiza que, con toda seguridad, habrá más manifestaciones. Al principio del gobierno de Zedillo, el presidente municipal de Ciudad Juárez organizó un bloqueo del principal puente fronterizo con Estados Unidos para cobrar el peaje en beneficio de la ciudad. Tras varios días, el gobierno federal acordó transferir a la ciudad el 10% de los ingresos del puente. Este acuerdo equivalió a una licencia para bloquear cualquier otro puente o autopista del país y, no sorprende que hayan seguido más bloqueos. En este contexto, el gobierno acaba por ser el rehén de intereses específicos que, al margen de su representatividad (o falta de ella), pueden ejercer un poder desproporcionado.

Hay ocasiones en que la negociación es la única solución viable. Aunque muchos en México abogan por una aplicación equitativa y congruente de la ley, hay sectores de la sociedad mexicana que no se prestan a soluciones que impliquen cambios drásticos. Cuando se trata, por ejemplo, de un levantamiento indígena real o supuesto, la aplicación de la ley puede significar miles de muertes, hecho que llevaría virtualmente a cualquier gobierno a negociar. Pero la negociación fuera de los límites legales que el gobierno está comprometido a mantener y hacer cumplir, termina por acicatear futuras rebeliones. Todavía es peor cuando el gobierno en cuestión ha enarbolado el cumplimiento de la ley como una de sus principales prioridades, como ha sucedido con el gobierno actual. El resultado es que, en los últimos años, dos gobiernos sucesivos impulsados por razones casi opuestas —una por el estado de derecho, la otra por la preservación del *statu quo*— han acabado por socavar su propia credibilidad sin posibilidades de recuperarla.

Por supuesto, está la otra versión de la historia. Los grupos de la sociedad mexicana cuya meta es la modificación del *statu quo*, tienen el aliciente para desafiar al gobierno en cada ocasión. Desde hace mucho tiempo se sabe que el uso de la resistencia pasiva como medio para transformar el orden establecido es un arma eficaz para fines políticos. El cuadro queda completo cuando dichos grupos, desde el PRD hasta el EZLN, desde el sindicato de maestros hasta las organizaciones de derechos humanos —e incluso los grupos descontentos del PRI (incluyendo los que se niegan a aceptar los nuevos términos de la competencia para acceder al poder)— deliberadamente aplican esta estrategia y se encuentran con un gobierno dispuesto a romper sus propias reglas. El orden establecido se modifica por la fuerza (en la forma de resistencia pasiva), en tanto se ha creado un nuevo estímulo que hace que los intentos futuros para fortalecer a las instituciones tengan menos probabilidades de triunfo. En una sociedad polarizada y golpeada por la pobreza, el cambio del *statu quo* es evidentemente un objetivo primordial. Sin embargo, es peligroso carecer de reglas y procedimientos confiables y predecibles, ya que se engendra violencia e inestabilidad.

El ejercicio del poder de México desde el movimiento estudiantil de 1968 ha sido con mucho una de las excepciones. No ha habido una estrategia de largo plazo en el ámbito político, sólo un gobierno reactivo. Esto ha provocado los alicientes antes ejemplificados, pero también algunas decisiones peligrosas. El manejo de los problemas centrales, como el de la seguridad personal en las grandes ciudades del país, así como aquellos relacionados con el narcotráfico, ha propiciado una injerencia cada vez mayor de los militares en la política. Dicha injerencia ha sido más

fruto de la desesperación que de la estrategia. La idea de que los militares —que se encuentran relativamente aislados e independientes de la política cotidiana— son inmunes a la corrupción, ha propiciado que el gobierno se apoye en ellos en un grado cada vez mayor. Hace mucho que los militares tienen a su cargo el combate al narcotráfico y hace poco fueron puestos al frente de las fuerzas policiacas de casi todas las grandes ciudades, incluyendo la de México. Al participar en el gobierno del país, los militares han adquirido mayor conocimiento de las complejidades y riesgos implícitos pero también han entrado en contacto con muchas fuentes de corrupción y han comprobado que es extremadamente difícil resolver problemas tan complejos como los de la fuerza policiaca en las ciudades principales. Quizá esta complejidad los haya vacunado para no meterse más en política, pero los beneficios que han alcanzado algunos de sus miembros, sin duda puede convertirlos en un factor permanente del ejercicio del poder en el país. El resultado no es la militarización de la política, sino la corrupción potencial de los militares a raíz de esta falla adicional en el proceso político del país.

Es en este contexto que el acuerdo entre los partidos en materia de reforma electoral de julio de 1996, aceptado por todos los partidos políticos y por el gobierno, y aprobado unánimemente por el congreso, constituyó un logro extraordinario. No sólo lo suscribieron todos los partidos políticos mexicanos sino, al hacerlo, aceptaron implícitamente dejar de lado la resistencia pasiva y otras tácticas extrainstitucionales, y seguir el curso de la competencia electoral. Aunque la sustancia del acuerdo electoral pudiera no ser demasiado ambiciosa, ya que en gran medida puso en el marco de la ley lo que antes había sido aceptado en la práctica, como la

independencia del comité electoral, su efecto simbólico es enorme. No es factible que el acuerdo elimine todos los recursos gubernamentales para la acción extrainstitucional, pero sí disminuye la probabilidad de que todos los partidos políticos retomen esas tácticas. (Sin embargo, sirve de poco para evitar que lo hagan los gobiernos locales, sindicatos o movimientos guerrilleros potenciales.) La aprobación unánime de la ley electoral fue considerada por los partidos y presentada por el presidente como el fundamento de un nuevo orden político en el que participaron todos los principales actores políticos y se obligaron a los acuerdos expresados en él. En el futuro, cualquier disputa —o intento de golpe— podría ser siempre referida a ese acuerdo inicial (que en España fue crítico para enfrentar el intento de golpe de estado en 1979). Por eso fue tan desafortunado que en el momento de su aprobación por parte de los legisladores, el PRI y el presidente decidieran echar por la borda el consenso que habían alcanzado en el terreno constitucional, al no incluir en la ley 18 acuerdos específicos entre los partidos. Ninguno de ellos era trascendente para la democracia, pero se afectó profundamente el concepto de consenso.

En resumen, el gobierno de Zedillo introdujo una estrategia para afrontar las enfermedades políticas de México que, en teoría, representa una divergencia radical de la política previa. Esto ha conducido a transformaciones drásticas en algunas de las relaciones más delicadas que subyacen en el núcleo del sistema político, como la que existe entre el presidente y el PRI; ha fortalecido al poder judicial y estimulado una legislación más activa; y ha comenzado a incorporar a los principales partidos opositores en el sistema político. Sin duda se trata de logros significativos, pero no



serán suficientes para modificar el sistema político en tanto la estructura de estímulos preserve los recursos extrainstitucionales como un método de acción viable y racional.

### **El nuevo campo político**

La incertidumbre actual que permea a la sociedad mexicana proviene de varias fuentes. Un factor importante es el surgimiento de una organización política cada vez más intensa conformada por la oposición, las organizaciones no gubernamentales, los sindicatos y los intereses organizados de todo tipo. Detrás de esta explosión de acción política está una carencia de estructuras institucionales confiables, la falta de consenso sobre las reglas del juego, y la dañada credibilidad del gobierno. Además, la depresión económica padecida por casi todos los mexicanos en 1995 y 1996 ha minado aún más la credibilidad en el gobierno y atizado la fuerza de la oposición. El "viejo" sistema político consistía en una serie de instituciones que mantenían el control, fomentaban la apariencia de consenso y proporcionaban un acceso mínimo al poder a aquéllos que se desempeñaban con éxito dentro del PRI. Una sociedad que atraviesa por cambios tan rápidos como la del México actual, necesita instituciones distintas. Algunas ya han empezado a surgir, como la relativamente independiente Suprema Corte y el Instituto Federal Electoral. No obstante su importancia, éstas son insuficientes para canalizar las demandas del pueblo y resolver disputas. Los representantes del congreso no tienen ningún estímulo para representar a sus votantes, dado que no hay reelección; en consecuencia, sirven a los intereses de su partido, a los del gobierno o a los propios. La ausencia de un

estado de derecho impide el desarrollo de sindicatos independientes y, limita la materialización de nuevas inversiones. Por encima de todo, la falta de controles y de pesos y contrapesos efectivos crea un clima en el que no hay límites al daño que pueda infligir un partido o un gobierno durante su gestión.

Pero estos factores internos no son la única fuente de incertidumbre. En gran medida, son meros reflejos de lo que sucede en el resto del mundo. La visión que se tiene de la corrupción y política mexicanas en los medios de comunicación extranjeros y, en particular, en Estados Unidos, se ha convertido en una importante fuente de presión sobre el gobierno. La visibilidad de la política y las elecciones estadounidenses en los medios mexicanos (ahora ampliados por transmisiones directas vía satélite, fuera del dominio de cualquier autoridad local), hace difícil que los mexicanos no establezcan comparaciones entre ambos sistemas políticos. En 1994, los candidatos presidenciales de México sostuvieron un debate preelectoral por primera vez en la historia, y ahora estos debates son comunes en la mayoría de las contiendas. Los sindicatos de Estados Unidos, opositores acérrimos del TLCAN, han variado su posición: de oponerse al libre comercio a unir fuerzas con sus homólogos en México para tratar de aumentar su influencia dentro de la sociedad mexicana. Las nuevas tecnologías, como Internet, los medios de comunicación cada vez más activos, las coaliciones transnacionales de toda clase, y la crítica extranjera, desempeñan un papel significativo en conformar la naturaleza de la transformación actual de México. Ejemplos como éstos sobran, pero son particularmente evidentes en los ámbitos de los derechos humanos, laboral, el ambiente y los medios de comunicación.

Tal vez, es el cambio global lo que hace inevitable la transformación de México. La globalización no sólo de la producción, sino también de los valores e instituciones, ha tenido repercusiones drásticas en el país, al margen de que los mexicanos y sus dirigentes estén o no preparados para ello. La pregunta clave es si el México actual puede enfrentar la embestida del cambio. ¿Tiene o puede desarrollar la capacidad de crear instituciones políticas que resistan el efecto de estas nuevas realidades?

Las consecuencias de que México aprenda o no a manejar el nivel actual de cambios sin precedentes, son obvias. El crecimiento explosivo de la información no es sólo un fenómeno cuantitativo relacionado con el hecho de que el mexicano cuenta en la actualidad con muchas más fuentes de información. Los medios nacionales están experimentando también una impresionante transformación cualitativa. Las denuncias sobre corrupción, tarea peligrosa en el pasado (como pueden atestiguarlo los asesinatos de literalmente cientos de reporteros en todos estos años), se han convertido en un fenómeno cotidiano. Las revelaciones de arreglos ilegales, así como de otros que, aunque legales, son potencialmente impropios, entre el sector privado y el gobierno, han pasado a ocupar las primeras páginas de diarios y revistas. Las encuestas de opinión realizadas por profesionales ya son herramientas indispensables para el análisis y la toma de decisiones gubernamentales. Los medios de comunicación, tan activos en épocas recientes —y que se desarrollaron a partir y a la manera de *Proceso*, una revista semanal, iniciada en 1976, y que se fortalecieron con la publicación de *Reforma*, un diario de la ciudad de México— han recibido muchas críticas por preferir el sensacionalismo a la

exactitud. Pero aunque algunas de estas críticas sean legítimas, lo importante es que tras décadas de censura, implícita y explícita, los medios son ahora un factor político que se debe tener en cuenta. Por otra parte se ha afianzado la demanda pública de información, opiniones y encuestas proporcionadas por los medios. Todos estos avances contribuyen a disminuir la eficacia y credibilidad del gobierno en cuanto al monopolio o manipulación de los hechos.

## **Partidos políticos**

Los votantes mexicanos tienen ahora la posibilidad de comparar los programas y candidatos que les presentan los distintos partidos de una manera más equilibrada. Todos los partidos tienen igual acceso a los medios de comunicación y cuentan con financiamiento seguro. Sin embargo, a pesar de sus intentos por presentar una fachada moderada, no todos tienen los mismos principios y objetivos.

El PRI es el partido más difícil de definir y caracterizar, porque históricamente ha sido menos un partido que un sistema político en sí mismo. Todas las corrientes ideológicas y políticas están presentes en él pero, históricamente, ha sido un partido de centro izquierda, defensor de políticas basadas, organizadas y conducidas por el gobierno. Profundamente arraigado en la filosofía del PRI está el concepto roussoniano de que el estado es más que la suma de la voluntad colectiva y que, por lo tanto, la burocracia puede y debe establecer la vía de desarrollo, los límites para la acción individual y la libertad del individuo. Pese a lo anterior, tres gobiernos priístas han conducido al país a reformas económicas nunca vistas; reformas que han despojado al gobierno de muchas de sus propiedades, incluyendo el acero, la

telefonía y algunas petroquímicas, y atomizaron el poder de la burocracia mediante privatizaciones y la desregulación de la economía. En cierta forma las dificultades del PRI con el electorado tienen que ver con el hecho de que el partido personifica sin distinción clara, tanto al pasado como al presente, aun cuando ambas caras sean totalmente opuestas.

El PAN es un partido de derecha que ha moderado sus extremos ideológicos con el tiempo. Nació como una reacción al PRI (entonces Partido de la Revolución Mexicana, PRM) en 1939 y se conformó de acuerdo con los partidos europeos de derecha de la época. Éstos emprendieron una profunda transformación tras la segunda guerra mundial para resurgir como partidos demócrata-cristianos modernos, pero no así el PAN. De ahí que hoy en día este partido encarne muchas contradicciones: su cercanía con la iglesia, sus políticas sociales (contra el aborto, las minifaldas y cosas por el estilo) y su frecuente desencuentro con la economía de mercado. En contraste con el PRI y el PRD, el PAN es un conjunto de partidos regionales más que una organización nacional. Cada una de sus regiones tiene cimientos distintos, lo que explica muchos de los agudos contrastes que existen en su interior: quienes apoyan el libre mercado conviven junto a los proteccionistas, y los políticos seculares junto a los miembros del clero.

El PRD es una extraña mezcla de detractores del PRI y un conjunto de partidos de izquierda: desde el Partido Comunista Mexicano hasta los trotskistas. Su filosofía revela sus orígenes: ha tratado de mezclar a la izquierda radical, y a los políticos marxistas con la versión más moderada de la filosofía estatista heredada de la izquierda priísta. El PRD nació de una coalición organizada por la denominada Corriente Democrática del PRI, que abandonó el partido cuando Cuauhtémoc

Cárdenas no pudo conseguir la nominación del PRI a la candidatura presidencial en 1988. Entonces Cárdenas quedó como candidato del Frente Democrático Nacional (FDN), que acabó convirtiéndose en la base de la alianza que originó al PRD. Éste es un partido de izquierda que ha buscado conquistar los votos del electorado desencantado. Su programa económico ha cambiado de manera constante en un esfuerzo por atraer a los votantes que han padecido las reformas económicas del país. Se ha beneficiado enormemente del interminable conflicto entre Ernesto Zedillo y Carlos Salinas que dio credibilidad a Cárdenas, dirigente del PRD, como alguien que se había opuesto a ambos.

Las opciones teóricas al alcance de los votantes son muy claras. Aunque hasta ahora los partidos han demostrado su incapacidad para discutir programas y debatir acerca de problemas concretos y específicos, conforme el tiempo pasa, sus posturas se despejan para los votantes. Cada uno encarna una visión radicalmente diferente del mundo, y su electorado tiende a ser muy diverso. El PRI tiene su base en el México de la época de su conformación: campesinos, gente marginada y los pobres de zonas urbanas. El partido, a diferencia de algunos de sus miembros, como el caso notorio de Salinas, ha tenido muchas dificultades para atraer a un número fuerte de votantes de la clase media. Desde que se iniciaron las reformas, el PRI contó con el apoyo de los sectores modernos de la economía y con los grandes empresarios del país. El electorado del PAN está conformado básicamente por la clase media urbana. Sus contingentes incluyen un número mayor de profesionales que cualquier otro partido. El PRD tiene un electorado mixto: es principalmente un partido urbano, con apoyo de la clase media baja, sobre todo la de antiguas zonas industriales que se han visto depauperadas con los últimos ajustes económicos. En

contraste con el PAN, que cuenta con una enorme base de apoyo distribuida en todo el país, el electorado del PRD se localiza en y alrededor de la ciudad de México. Además de sus contingentes urbanos, el PRD cuenta con sólidos apoyos rurales en los estados de Guerrero, Morelos y Oaxaca.

La estructura partidista del país es reflejo de la vieja correlación de fuerzas. Es concebible que toda esta estructura pueda modificarse si el PRI pierde una elección, particularmente la presidencial. Una pérdida del PRI podría conducir fácilmente tanto a una reforma profunda del partido mismo, a semejanza de lo que sucedió a los partidos comunistas de la Europa oriental tras la caída del muro de Berlín en 1989, como a una escisión en sus filas. La reforma del PRI podría convertirlo en un partido competitivo que a la larga reconquistara el poder, y las escisiones que pudieran darse propiciarían su reestructuración absoluta. Por ejemplo, los miembros de la izquierda del PRI podrían negociar una fusión con el PRD. En cambio, sería menos probable que la derecha del PRI se uniera al PAN, sobre todo por la naturaleza tan distinta de ambas entidades. Sin embargo, en el terreno de la especulación, México podría alcanzar una estructura partidista moderna, conformada por partidos de izquierda, de derecha y de centro, demarcados y definidos con la claridad de la que carecen ahora.

### **¿Una transición política?**

Hoy, el término "transición" es uno de los más recurrentes en el debate político nacional. La dificultad es que un concepto claro de transición implica tanto un punto de partida como otro de llegada. El término fue acuñado para definir el proceso

político de España, donde, tras la muerte de Francisco Franco, tuvo lugar una transición de poder envidiablemente ordenada que llevó a la consolidación de la democracia, la promulgación de una nueva constitución y la derrota de un intento de golpe de estado. El contexto de la transición española fue completamente distinto al mexicano. Para empezar, Franco mismo dedicó casi dos décadas a moldear las instituciones que heredarían sus funciones de gobierno. Además, por razones obvias, era fácil distinguir al nuevo régimen del anterior. Ninguna de estas circunstancias caracteriza al México actual, y el asunto es decisivo para el país, dado que el PAN y el PRD han aceptado el proceso de cambio mediante elecciones porque esperan cosechar beneficios directos en la forma de victorias electorales. Si el PRI ganara una elección limpia y justa, como bien podría suceder en el 2000, los partidos de oposición podrían impugnar los resultados, lo que plantearía un dilema crucial a la naciente democracia. Un triunfo del PRI sin por lo menos una alternancia del gobierno en el poder, no sería indicio de un cambio de régimen, aunque indiscutiblemente constituiría una elección democrática. El PRI ha dominado durante tanto tiempo el escenario político mexicano, y se le asocia con tantos vicios, que sin la alternancia de partidos en el poder, la democracia tendría que esperar. En última instancia, esto toca el centro del complejo momento político mexicano: las elecciones son un componente de la democracia, pero no su única característica; el PRI bien podría dominar el proceso electoral en esta nueva era, pero esto no favorecería a la democracia ni a sus componentes sobre todo si persiste la inexistencia de pesos y contrapesos en todo el sistema. Las nuevas instituciones están en ciernes y el viejo sistema aún persiste, aunque esté surgiendo uno nuevo. Hasta que ese nuevo sistema no acabe por dominar la escena política, la democracia será incompleta.



Además, no hay consenso sobre cómo será el futuro. Por ello la clave para la evolución política de México radica en la acumulación de acuerdos sobre procedimientos, como la reciente ley electoral, y en los éxitos continuados de partidos que hoy están en la oposición, de manera que todos se adhieran a una manera institucional, y no violenta, de dirimir antagonismos. En la medida en que los partidos políticos y otros grupos interesados coincidan en los procedimientos, podrán construir el futuro paso a paso.

Una cuestión importante en relación con los dos partidos principales hoy en la oposición (PAN y PRD) es si tienen la capacidad de gobernar. El PAN se creó en 1939 y tiene un amplio número de cuadros que literalmente han pasado décadas en el congreso (si se contabilizan todos los años que han participado en la Cámara de Diputados). Actualmente este partido gobierna seis estados y cerca de 40% de los mexicanos en la esfera municipal. Aunque tiene presencia nacional, es en realidad un partido de regiones, cada una con su propia postura ideológica. Como en cualquier partido, hay fanáticos religiosos así como intelectuales liberales. Su plataforma revela un partido tradicional, apegado a la democracia social cristiana, con fisuras importantes en cuanto al aborto, la familia, los Estados Unidos, el comercio exterior y la economía en general. Este partido no está, como a menudo se supone, íntegramente comprometido con una economía de mercado, aunque sí avala algunas de sus características. Su mayor fuerza suele estar en las grandes ciudades, al norte y oeste del país, así como en varios estados, como Puebla, Guanajuato y Yucatán. Conforme adquiera experiencia en gobernar en el ámbito local, se convertirá en una opción confiable frente al PRI.

El PRD es una extraña mezcla de miembros del ala izquierda del PRI que renunciaron a ese partido en 1986, cuando quedó de manifiesto que Cuauhtémoc Cárdenas no ganaría la nominación para la presidencia, más los partidos de la izquierda más tradicional, incluyendo a sus facciones comunista y trotskista. Lo controlan, principalmente, exmiembros del PRI, pero sus compromisos ideológicos dejan al descubierto su radicalismo de izquierda. Aboga por un aislamiento relativo en asuntos económicos, por un gobierno activo que procure beneficios al pobre y al desempleado, y por una política exterior "independiente", lo que implica un mayor distanciamiento político de Estados Unidos. Los expriístas del PRD cuentan con una larga experiencia de gobierno y son extremadamente hábiles en cuestiones políticas. Las fuerzas de este partido se ubican en el sur y centro de México, donde han desarrollado una formidable maquinaria política. El PAN y el PRD pugnan por objetivos muy diferentes, pero ambos han aprendido a caracterizarse ante el público como opciones confiables y moderadas frente al PRI. Sin embargo, cada vez que tienen oportunidad, confirman su compromiso con diferencias ideológicas más profundas frente al PRI. Ciertamente, son opciones con cada vez mayor credibilidad respecto al PRI.

La transición política en la que México se ha embarcado tendrá éxito en la medida en que todos los partidos y el gobierno se apeguen a los procedimientos y encuentren más beneficios en ello que por la vía no institucional o violenta. En este punto, las acciones del gobierno sentarán el precedente. La agenda política inicial de Zedillo era extremadamente amplia. Incluía el federalismo, la libertad de expresión y los medios de comunicación, las relaciones entre los poderes ejecutivo, judicial y legislativo, y la procuración de derechos políticos. Aunque había vacíos en esta

agenda, sobre todo en cuanto al estado de derecho, su énfasis institucional era inconfundible. Esta agenda definió el tono de las negociaciones entre los partidos políticos. Cuando se empezó a instrumentar, los miembros del PAN se adhirieron con entusiasmo al proceso, en tanto que los del PRD permanecieron al margen. Probablemente el presidente supuso que podría llevar al PRI a las negociaciones sin mucha dificultad. Pero, conforme el tiempo avanzó, fue palpable que los priístas tenían una agenda paralela y que no se rendirían fácilmente. Para las elecciones de mediados de 1997, el único punto de acuerdo entre partidos era la reforma electoral, aprobada por el congreso. Todo lo demás había quedado inconcluso. En la raíz de la incertidumbre que caracteriza al México actual están las consecuencias de no haber cumplido toda la agenda: las reformas electorales abordaron los problemas de interés para los partidos políticos y, en esencia, estos quedaron satisfechos con los resultados; sin embargo, los problemas que son de interés para el hombre y la mujer común y corrientes se dejaron de lado. En este contexto, la posibilidad de alternancia en el poder no puede tener el efecto equilibrado que hubiera tenido, sino más bien el opuesto: genera una extraordinaria incertidumbre.

Es posible que, con el tiempo, la agenda política nuevamente cobre el impulso requerido. Por lo pronto todo lo que se puede hacer es especular acerca de las implicaciones potenciales de reanudar las negociaciones. Una manera de evaluar el potencial para una transformación fructífera de México es suponer, en aras de la claridad, que toda la agenda propuesta por el gobierno sea acordada por los partidos y aprobada como ley. Si esto se cumpliera, el proceso político se vería fortalecido, pero ¿se resolverían los problemas de México? Sobra decirlo, la mera existencia del consenso entre todos los partidos políticos sobre temas cruciales que enfrenta el

país —como las elecciones, la economía y el TLCAN— eliminaría muchos de los obstáculos que hoy retrasan una recuperación económica rápida y generalizada en el país, y se promovería un incremento en el ahorro y la inversión. Pero para que surja ese consenso debe haber compatibilidad con las necesidades objetivas de la economía. Si, por ejemplo, ese consenso se formara en oposición a la política económica del gobierno —que no es un escenario improbable— terminaría siendo contraproducente. Como se ha argumentado, la mayoría de los mexicanos aún no se ha beneficiado con las reformas de la década pasada; para ellos, la "nueva" economía no ha significado un alivio, mejores ingresos o más empleos. En este contexto, crear un consenso contrario a una política económica orientada a participar activamente en la economía global sería fácilmente logable, aun y cuando fuese contraproducente para la incipiente recuperación de la economía. Por este motivo, ni el PRD ni la izquierda del PRI han querido ir más allá de la retórica al criticar la política económica gubernamental. En otras palabras, todos, desde el gobierno hasta el último de los partidos de oposición, tienen la esperanza de que la economía mejore para la mayoría de los mexicanos en un plazo prudente, y así evitar el tener que articular una coalición contra la esencia de la política que la respalda. Obviamente, los miembros del PRI confían en que el éxito llegará más temprano que tarde, mientras que la oposición preferiría lo contrario. Esto indudablemente será el meollo de las campañas políticas para la contienda presidencial del año 2000.

En la medida en que el país participe activamente en los mercados mundiales, sus opciones de desarrollo y su potencial para generar riqueza se multiplicarán. Sin embargo, México sólo logrará sus metas económicas conforme

elimine las fuentes actuales de incertidumbre, de las cuales la más sobresaliente es la ausencia del estado de derecho. Los acuerdos políticos entre los partidos son una condición necesaria para el desarrollo económico del México actual, pero no son sustituto del estado de derecho.

### **Las elecciones de 1997**

Las elecciones de 1997 tuvieron lugar en un momento particularmente importante en la historia moderna de México, ya que sucedieron muy poco después del colapso económico de 1995, que no sólo provocó estragos en los mercados financieros internacionales sino que también condujo a una brutal contracción en el ingreso de la mayoría de los mexicanos. Además, en opinión de muchos mexicanos, siempre se ha supuesto que el PRI mantiene el monopolio de la política debido, sobre todo, al fraude electoral sistemático. Pero como estas elecciones se realizaron con base en la legislación electoral aprobada unánimemente en el congreso, todos los actores políticos esperaban mejores resultados. Estaban en juego seis gubernaturas estatales, y, por primera vez en la historia moderna, la elección directa del jefe del gobierno de la ciudad de México. También hubo elecciones para la cámara baja del congreso, una cuarta parte del Senado y muchos gobiernos locales. Las dos contiendas principales fueron las del gobierno de la ciudad de México, cargo político muy importante, y la del congreso, que debe aprobar todas las leyes y, en particular, el presupuesto público anual.

Los resultados fueron como un terremoto. El PRD, en la persona de Cuauhtémoc Cárdenas, ganó la ciudad de México con un amplio margen; el PAN

ganó otras dos gubernaturas estatales (haciendo un total de seis); y, lo más importante, el PRI perdió el control del congreso. Cada uno de estos cambios entraña un rompimiento con el pasado. Aunque el PAN ya gobernaba cuatro estados, esta vez pudo quedarse con dos de los más ricos y de mayor crecimiento económico: Nuevo León y Querétaro.

Sin embargo, el cambio más drástico indudablemente fue en la ciudad de México y en el congreso federal. El hecho de que la capital esté en manos de un partido que no sea el PRI puede suscitar conflictos en varios niveles. El primero y el más importante es que, la ciudad, tradicionalmente controlada de manera directa por el gobierno federal, ahora tendrá que definir sus límites frente al gobierno federal en temas tan sencillos pero cruciales como si el gobierno federal deberá pagar impuesto predial o por el uso de agua. De igual manera, la complejidad de una ciudad de ese tamaño y sus problemas pondrán a prueba la capacidad y habilidad de Cárdenas para gobernar. Quizá lo más importante, el puesto de jefe de gobierno de la ciudad de México tiene tal peso que lo convertirá en el segundo político más importante del país. La victoria de Cuauhtémoc Cárdenas es señal de la competencia abierta por la presidencia del año 2000, algo inédito en el México moderno.

De igual forma, la pérdida de la mayoría priísta en el congreso abre un escenario radicalmente nuevo en la política del país. La falta de mayoría absoluta pone sobre la mesa la capacidad de la legislatura para aprobar leyes, en particular las relativas a que el gobierno realice sus funciones, como la del presupuesto anual. La nueva realidad en el congreso es que los partidos, junto con el gobierno, tendrán que negociar entre sí en vez de estar sometidos al yugo del PRI y del gobierno. Algunos proyectos de ley serán aprobados, otros no. Los tecnócratas

gubernamentales tendrán que aprender a transigir, sin afectar la esencia de su programa económico. Dicho de otra manera, México se volverá tan complejo y diverso como muchos otros gobiernos en el mundo. Lo que dificulta particularmente este proceso es que el país está entrando en una era de política democrática sin tener una economía consolidada. Indiscutiblemente, los cambios actuales en la política mexicana evidencian la creciente madurez de los votantes y su deseo de realizar una transformación gradual e institucional —opuesta a la violenta— de la política nacional.

Como lo demostraron las elecciones, la política electoral se ha vuelto verdaderamente competitiva. El acceso a los medios de comunicación fue equitativo y todos los partidos gozaron del financiamiento gubernamental para sus campañas. El PRD terminó siendo el único partido con una estrategia clara, razonable y, en última instancia, fructífera. El PAN y el PRI demostraron su incapacidad para comprender el cambio en las preferencias e intereses de los votantes, sobre todo en el centro geográfico del país (ciudad de México, Estado de México, Guerrero, Michoacán, etc.). Los resultados de las elecciones abrieron la posibilidad de comenzar a instrumentar controles así como pesos y contrapesos, porque el poder estará ahora dividido entre los partidos. Pero también plantean graves dilemas para un sistema político no desarrollado del todo. Esto marca una nueva realidad para la política mexicana y abre interrogantes sobre la existencia de instituciones adecuadas que enfrenten esa nueva realidad. El hecho es, sin embargo, que los mexicanos estaban hartos del PRI, de las continuas crisis económicas y la corrupción. Las encuestas revelaron que casi 50% de los votos para el PRD y el PAN fueron votos

de protesta. Por ello cabría preguntarse, ahora que toda la maquinaria política se prepara para la contienda presidencial del 2000, ¿qué partido será capaz de ganarse la confianza de 30 o 40% de los votantes que no tienen lealtad para un partido en especial y que, tanto en 1994 como en 1997, determinaron el resultado de las elecciones?

### **¿Hacia dónde va México?**

Probablemente el signo más positivo del momento es que los extremos políticos de México continúan angostándose. Aunque hace unos cuantos meses la postura de algunos de los principales actores políticos comprendía políticas que podrían considerarse radicales, como el apoyo a la guerrilla, ahora se ha abandonado esta postura y se han moderado los extremos. De hecho, por momentos pareciera que aunque el campo político no estará exento de conflictos, los partidos mexicanos compartirán suficientes premisas comunes para reducir al mínimo los conflictos y sus consecuencias adversas. En este sentido, la gradual institucionalización de los partidos políticos es bastante alentadora, aun cuando el proceso por venir sea complejo.

Pese a los altibajos que de manera inevitable surgirán por la influencia de partidos y políticos inexpertos en el gobierno, así como por el reto que esto significará para las autoridades, hay dos motivos de optimismo. El primero es que el gobierno y los políticos son cada vez menos importantes para los actores económicos del país. Si bien aún no se ha eliminado del todo su poder excesivo, el gobierno tiene menos rienda para actuar arbitrariamente. Esto es evidente tanto en



el ámbito económico, donde hoy muchas empresas fuertes tienen más libertad de actuar sin la influencia del gobierno —cuando anteriormente, por ejemplo, tenían que recurrir a la burocracia para que ésta sancionara virtualmente cualquier decisión o les otorgara permisos, subsidios, concesiones, etc.— como en el terreno político, donde cada vez hay más libertad de expresión. Esto también quedó de manifiesto el día de las elecciones de 1994, cuando 78% de los votantes registrados acudieron a las urnas, en comparación con un promedio histórico de 55%, señal de que los mexicanos no tolerarán formas violentas o no institucionales de cambio político.

El segundo motivo de optimismo es que los mexicanos parecen respaldar sólidamente un desenlace institucional. En una encuesta reciente, la mayoría coincidió en tres puntos: repudio al gobierno, escepticismo frente a la oposición y rechazo a la violencia. La clave del futuro bien puede estar en esta sencilla pero extraordinariamente poderosa combinación de valores y percepciones. Los mexicanos se dan cuenta de que el PRI tiene una gran experiencia en relación con los demás partidos, pero han sufrido toda clase de abusos por parte de gobiernos priístas por muchos años, lo que ahora les ha llevado a buscar alternativas que no estén comprometidas con la violencia. De alguna manera, los resultados de la encuesta podrían ser señal de que los mexicanos desean atemorizar al PRI para que cambie sus métodos, a sabiendas de que el PRD o el PAN pueden servir como vehículo para lograr ese objetivo. También puede revelar un electorado muy maduro, completamente consciente de los retos venideros y de la fragilidad de las instituciones políticas actuales. No es casual que sean los votantes y no los

partidos ni el gobierno, los principales conductores del cambio político en la actualidad.

¿Enfrentará México un cataclismo político en el futuro? Tal vez ésta sea una pregunta equivocada pues los mexicanos no desean la violencia ni parece probable que apoyen confrontaciones violentas en el futuro. Los males políticos de México son de otra índole. Por un lado, tienen que ver con la institucionalización del conflicto político, terreno en el que se han logrado grandes avances, como lo evidenció la ley electoral. Sin embargo, de ocurrir algún contratiempo, es probable que suceda en este terreno. El surgimiento del EPR, por ejemplo, mostró que las instituciones existentes están muy lejos de manejar todos los desafíos a que se enfrenta el México actual y que el gobierno también está lejos de tener una estrategia de largo plazo para resolverlos. Por otro lado, desde una perspectiva política, la posibilidad de que la economía se recupere y experimente tasas de crecimiento similares a las asiáticas depende fundamentalmente de que se ponga en marcha el estado de derecho. Sin él, la incertidumbre será demasiado profunda para que México tenga éxito en los mercados mundiales.

## **Crisis y cambio económico en México**

**Mauricio A. González Gómez**

### **Introducción**

Durante los últimos veinticinco años, a lo largo de cuatro regímenes presidenciales, México ha atravesado por diversos modelos de desarrollo económico sólo con un éxito relativo. En los decenios de 1970 y 1980, el gobierno aumentó su intervención en la economía mediante un gasto federal más elevado, un mayor número de empresas paraestatales directamente relacionadas con la actividad económica, leyes orientadas a controlar el comportamiento de diversos mercados —sobre todo precios o producción— y barreras a la competencia extranjera como aranceles de importación o cuotas diseñadas para proteger a los productores mexicanos de sus homólogos extranjeros. A fines de los años ochenta y principios de los noventa, se siguió la estrategia opuesta, encaminada a corregir los desequilibrios producidos por la llamada economía mixta (combinación de la intervención directa del gobierno y participación económica privada). Se comenzó por reducir el tamaño del sector gubernamental (por ejemplo, el número de empleados y dependencias federales, proyectos de inversión y, en especial, la gigantesca deuda de ese sector). Al mismo tiempo, el sector privado gozó de mayor libertad para operar en distintos mercados. Se aplicaron políticas de libre mercado en los sectores financiero y agrícola, así como en algunas áreas nodales de los sectores manufacturero y de servicios. Estas

políticas se complementaron con vigorosos intentos de liberalización del comercio, encaminados a promover la exportación nacional y a reducir el costo de los bienes y servicios importados, en un esfuerzo porque la economía mexicana fuera más competitiva en el ámbito global. Pese a este intenso proceso de transformación económica (especialmente entre 1984 y 1994), la gestión de cada uno de los cuatro presidentes terminó con una crisis económica: Luis Echeverría en 1976, José López Portillo en 1982, De la Madrid en 1987 y Carlos Salinas en 1994.

Para casi todos los observadores internacionales, era factible que los cambios económicos instrumentados por el presidente Salinas y su equipo económico de jóvenes tecnócratas altamente especializados (casi todos de entre treinta y cuarenta años) propiciaran una economía estable de alto crecimiento, cuyo corolario sería el mejoramiento del bienestar de la mayoría de los mexicanos. Por primera vez en muchos años, se presenció un auge económico estable y sostenido. Sin embargo, la estrategia económica no pudo evitar la devaluación del peso y la crisis de diciembre de 1994. Se pusieron en juego demasiados elementos como para garantizar la estabilidad económica: un presupuesto fiscal equilibrado, un acuerdo de libre comercio con la economía más grande del mundo, una banca central autónoma que podía fortalecer una política monetaria independiente de las presiones políticas, y un crecimiento económico renovado con mejores salarios reales y empleo. Desafortunadamente, la combinación de negligencia y arrogancia, así como la ausencia de decisiones oportunas por parte del gobierno y otros actores sociales provocaron crisis en vez de éxito. ¿Fue la crisis una consecuencia inevitable de las reformas económicas de México, o fue causada por un mal gobierno y exceso de confianza de los funcionarios públicos? Sin una clara comprensión de las causas y

consecuencias de la crisis económica de 1994-1995, México corre el riesgo de repetir los mismos errores.

Además, las crisis económicas previas, en última instancia, propiciaron reformas importantes y duraderas que de otra manera no se hubieran instrumentado. Ejemplos de esas reformas son el plan de reducción del gasto público iniciado en 1983; el proceso de liberalización del mercado introducido en 1985, que conllevó a una variedad de acuerdos de libre comercio como el TLCAN; la liberalización del sector financiero de 1987; y las reformas fiscales y tributarias de 1989. La crisis del peso de 1994-1995 también tuvo repercusiones sobre algunas reformas económicas que, en su mayoría, fueron continuación de tendencias anteriores: la privatización de los servicios públicos, incluyendo puertos, ferrocarriles, aeropuertos y telecomunicaciones, así como una mayor desregulación gubernamental concretada en menos permisos y licencias para operaciones comerciales. La seguridad social también sufrió reformas drásticas después de la crisis de 1994, con la introducción de un sistema de fondos de pensión privados, diseñado para promover el ahorro.

No obstante estos avances, en la primera mitad de la gestión del presidente Zedillo (1995-1997), los esfuerzos del gobierno se han enfocado a resolver los problemas de corto plazo ocasionados por la crisis más que a poner los cimientos de un desarrollo económico más sólido, que incluya no sólo la restauración de los niveles anteriores de crecimiento, sino una mejor distribución de los beneficios correspondientes.

El debate sobre la estrategia de desarrollo más conveniente para México ha estado prácticamente ausente incluso entre los sectores que deberían estar más interesados, como el gubernamental, el privado y las instituciones académicas y

partidos políticos. No es claro si esta relativa falta de interés es real o si resulta de la norma autoritaria que asfixia la participación de los grupos más activos de la sociedad mexicana. Las declaraciones oficiales acerca del desarrollo económico son en sí ambiguas. Se inclinan sobre todo por el apoyo al libre mercado, aunque con ciertas reservas. Dada esta situación, sería más exacto describir la estrategia de desarrollo económico como incompleta. Su falta de continuidad, eficacia y decisión salta a la vista en diversas áreas como la de reforma agraria, donde se esperaban beneficios que no se han concretado; en la educación y sus políticas de capacitación, que no sirvieron para elevar los conocimientos de la población; y en las reformas laborales, en especial las encaminadas a elevar la productividad, que aún están pendientes. La necesidad de una estrategia de desarrollo económico clara y sólida se agudiza aún más en virtud de que México enfrenta una rabiosa competencia en la nueva economía global con otros países de América Latina, Europa oriental y Asia.

La falta de definición de la estrategia económica ha conducido a un aparato productivo mal integrado y a problemas de falta de concentración económica en ciertos sectores y regiones que no han sido resueltos adecuadamente. Por ejemplo, entre 1995 y 1997, el comportamiento económico del sector de exportaciones fue mucho más impresionante que el del ámbito nacional. Las exportaciones reales aumentaron 53% durante 1995-1996, mientras que la producción interna del mercado nacional disminuyó 8%. Sin embargo, la economía nacional representa alrededor de 70% de la actividad total; incluye a la mayoría de las empresas y genera la mayor parte del empleo. Es preciso acortar la brecha entre el

comportamiento del mercado interno y el de exportación, si se pretende mejorar el bienestar económico. Aún no se sabe si esto va a suceder.

En este capítulo se evalúa el panorama económico de México en el mediano y largo plazos. Para ello, se analiza la relación entre las reformas económicas que se instrumentaron antes de la crisis de 1994 y las que se han realizado desde entonces. También se revisan los pasos que deben darse para mejorar la estrategia de desarrollo económico de México y las perspectivas para su puesta en marcha oportuna.

### **Una década de transformaciones económicas, 1984-1994**

Es esencial no olvidar que la transformación económica de México ha significado un esfuerzo extraordinario, con pocos parangones en otras economías en tiempos de paz. Las distintas acciones que se han emprendido pueden agruparse en tres categorías principales referentes a 1) el ajuste macroeconómico; 2) lo que se conoce como "cambio estructural" o "ajuste microeconómico"; y 3) la mejoría de la pobreza extrema.

El ajuste macroeconómico se centró en presupuestos fiscales conservadores y en un comportamiento monetario prudente. Durante los decenios de 1970 y 1980 se rompieron varias reglas respecto de la política monetaria y fiscal. Las autoridades gubernamentales consideraron que el déficit del sector público era una herramienta útil para promover el crecimiento económico largamente esperado.

El presupuesto oficial se incrementó drásticamente en todo tipo de programas del sector público a fin de satisfacer las necesidades de una creciente población (por ejemplo, empleo, abastecimiento de bienes y servicios básicos como alimentación, salud y vivienda). Desafortunadamente, los ingresos por impuestos no pudieron equipararse con la tendencia al aumento en los gastos gubernamentales. El resultado fue un déficit galopante del sector público que alcanzó un pico de 17.4% del PIB en 1982, una aberración conforme a la tendencia mundial actual de presupuestos equilibrados.

La consecuencia principal de la indisciplina fiscal fue el significativo aumento de la deuda del sector público que absorbió enormes cantidades de ahorro interno así como créditos de los mercados internacionales. Por ejemplo, en 1987 los bonos de deuda del sector público alcanzaron 95.1% del PIB; de este monto, casi 58% corresponde a acreedores externos y 37% a prestatarios mexicanos. Esto convirtió al gobierno de México en un deudor importante en comparación con los gobiernos de países de alto desarrollo económico. No obstante, el incremento de la deuda pública (interna y externa) fue insuficiente para financiar la brecha entre el gasto oficial y los ingresos. El gobierno decidió emitir moneda para pagar parte de sus gastos, lo que exacerbó la liquidez de la economía, estimuló el gasto privado, generó inflación e incrementó el déficit comercial que finalmente detonaría la devaluación del peso.

Un primer e importante paso en la transformación económica de México era reducir la enorme deuda del sector público, lo que a su vez eliminaría la excesiva liquidez de la economía. El equilibrio fiscal y monetario era una condición necesaria para una economía estable.



La reforma estructural trató de mejorar el desempeño del aparato económico. Incluyó diversas acciones como la transferencia de la propiedad de literalmente cientos de empresas del sector público al sector privado, algunas tan importantes como Telmex, bancos comerciales, empresas mineras, acereras, ingenios azucareros y líneas aéreas. También se desregularon distintas áreas comerciales: se eliminaron permisos obsoletos para establecer y operar empresas privadas, se liberalizaron las tasas de interés de préstamos, en oposición a la práctica anterior en que la banca central las determinaba en todos los depósitos y bonos bancarios, se introdujo la competencia en la transportación de carga, etc. Se pusieron en marcha varias políticas y acciones para permitir que los mercados operaran por su cuenta. Otros componentes del cambio estructural incluían la liberalización del comercio externo (disminución de aranceles y eliminación de barreras no arancelarias) y políticas para facilitar la inversión extranjera y permitir la competencia de empresas de otros países.

Por último, se hicieron reformas con la finalidad de mejorar el bienestar de los grupos de menor ingreso. La reforma económica se inició bajo el presidente Miguel de la Madrid (1983-1988) y se intensificó durante el régimen de Carlos Salinas (1989-1994). Esas reformas estaban encaminadas a modificar el aparato económico y a lograr tasas de crecimiento lo suficientemente altas para proporcionar empleo dentro de un contexto no inflacionario. Incluían la libertad para que las empresas más fuertes determinaran los precios y para que el sector privado tuviera más responsabilidad sobre todo el comportamiento económico.

Cuadro 2.1

## Características principales de la reforma económica

Financiera	Fiscal	Sector Externo	Privatización	Desregulación
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liberalización de las tasas de interés y de crédito.</li> <li>• Mayor variedad de instrumentos de ahorro.</li> <li>• Financiamiento del déficit público mediante recursos no inflacionarios.</li> <li>• Privatización de los bancos comerciales.</li> <li>• Apertura a la competencia extranjera</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finanzas públicas equilibradas.</li> <li>• Tasas menores de impuestos a individuos y empresas.</li> <li>• Eliminación de las bases de impuesto preferencial en los diversos sectores.</li> <li>• Reducción drástica de las exenciones fiscales.</li> <li>• Estímulo a la repatriación de capitales.</li> <li>• Fortalecimiento del cobro de impuestos y la administración fiscal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasas más bajas en el comercio.</li> <li>• Eliminación de barreras no arancelarias.</li> <li>• Creación de acuerdos de libre comercio.</li> <li>• Renegociación de la deuda externa.</li> <li>• Fomento a la inversión extranjera.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>° Desincorporación de las industrias no estratégicas en los siguientes sectores: <ul style="list-style-type: none"> <li>- teléfonos</li> <li>- banca comercial</li> <li>- minería</li> <li>- agricultura</li> <li>- acero</li> <li>- aviación</li> <li>- alimentos</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liberalización del transporte de carga.</li> <li>• Eliminación de los obstáculos para el desarrollo tecnológico.</li> <li>• Eliminación de permisos obsoletos para establecer y operar negocios.</li> <li>• Fomento a la participación privada en el abastecimiento de servicios públicos (electricidad, carreteras, agua, etc.)</li> </ul>

Los resultados de estas reformas fueron impresionantes:

- El PIB per cápita observó un crecimiento anual de 5.6% en promedio durante el periodo de 1984-1994.
- La inflación se redujo de 80.8% en 1983 a 8.0% en 1994.

- El déficit fiscal equivalente a 13.6% del PIB en 1984 prácticamente se eliminó, disminuyendo a 0.3% una década después.
- La liberalización fue profunda y amplia. En 1983 los aranceles de importación alcanzaron un promedio de 100% y todas las importaciones se sujetaron a permisos. En 1994, el promedio fue sólo de 11% (el más alto fue de 20%), y la aplicación de permisos de importación fueron escasas.
- En 1987, el préstamo forzoso de bancos comerciales extranjeros fue la única forma de financiar el déficit de la cuenta corriente. En 1994, fluyeron a México 19,200 millones de dólares voluntariamente, 11 mil millones de dólares como inversión extranjera directa y 8,200 millones de dólares como inversión de portafolio.
- Las cuentas externas mejoraron drásticamente. Las exportaciones no petroleras de 4,800 millones de dólares en 1982 fueron once veces más altas en 1994. Las importaciones totales de 14,400 millones de dólares en 1984 se elevaron a 79,300 millones de dólares en 1994.
- En 1983, las tasas de interés real eran negativas y el ahorro financiero se redujo 17% en términos reales. De 1988 a 1994 las tasas fueron positivas y suficientemente atractivas tanto para conservar el ahorro de los nacionales mexicanos como para atraer inversión financiera del extranjero.
- En 1982, había 1,155 empresas del sector público, en tanto que para fines de 1994 sólo quedaban 213.

Cuadro 2.2

**Principales indicadores macroeconómicos, 1984-1994**

	1984	1994
PIB (miles de millones de dólares)	175.5	366.7
Población (millones)	72.3	87.4
PIB per cápita (dólares de EUA)	2,430	4,196
Inflación	59.2	7.1
Equilibrio fiscal (económico) (% del PIB)	-7.1	-0.3
Tasa de interés real sobre préstamos (promedio Cetes a 28 días)	0.2	6.6
Cuenta corriente (miles de millones de dólares)	4.0	-28.7
Cuenta comercial	2.3	-7.8
Importaciones	11.3	79.3
Exportaciones	24.2	60.9
Petroleras	16.6	7.5
No petroleras	7.6	53.4
Cuenta de capital (miles de millones de dólares)	-0.9	11.5
Inversión extranjera directa	0.4	8.0
Inversión de portafolio	0.0	8.2
Préstamos del sector privado (neto)	-2.6	2.4
Préstamos del sector público (neto)	4.8	-1.6

Fuente: GEA, con base en el INEGI y el Banco de México.

Los resultados positivos de estas reformas crearon la expectativa entre los mexicanos de que el país estaba a punto de convertirse en un país industrializado de avanzada —aunque esta ilusión fue de corta duración. No obstante las mejorías, la expansión económica fue insuficiente para generar los empleos necesarios —cerca de 1.2 millones al año— o para hacer mella en un incontrolable subempleo (definido como las personas que trabajan menos de 35 horas a la semana), que en 1994 representó cerca de 17% de la fuerza laboral.

Un crecimiento tan insuficiente impidió mejorar la distribución del ingreso y comenzó a generar dudas acerca de la confianza exclusiva en el libre mercado y en la propiedad privada como estrategia de desarrollo económico de largo plazo.

Lo que no revelan las cifras anteriores es que los beneficios del progreso económico se distribuyeron desigualmente. La estrategia económica del presidente Salinas incluyó el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), para aminorar la pobreza extrema. Sus características distintivas fueron las acciones dirigidas a grupos específicos de la base de la pirámide social y los requerimientos a los receptores de la comunidad para que contribuyeran con mano de obra al desarrollo de las obras y programas de carácter público.

El gobierno ha proclamado que el Pronasol dio resultados favorables, pero no ha proporcionado información cuantitativa confiable que permita evaluarlo concretamente. Un estudio de la Comisión Económica para América Latina y el gobierno mexicano señala que el número de mexicanos que vive en la absoluta pobreza (cuyos ingresos son insuficientes para pagar sus necesidades alimentarias), disminuyó sólo ligeramente: de 14.9 millones en 1989 a 13.6 millones en 1992. Por tanto, ha habido críticas al programa en tres grandes líneas: su impacto real para mitigar la pobreza ha sido insignificante; se usó como dispositivo para ayudar electoralmente al PRI; y, al crear un mecanismo paralelo para responder a las demandas sociales, pasando por alto a los gobiernos municipales y estatales, contribuyó a debilitar las estructuras formales del gobierno.

El gobierno nunca proclamó que el Pronasol tuviera la intención de reducir la concentración del ingreso; sin embargo, es natural establecer el vínculo entre el alivio a la pobreza y una distribución más equitativa del ingreso. Como se observa

en el cuadro 2.3, el balance, tras diez años de transformación económica (incluyendo al Pronasol durante los últimos cinco), es que la distribución del ingreso en México sigue estando altamente concentrada y quizá esté peor que hace una década. La participación en el ingreso total de la población que se encuentra en las cuatro deciles de ingreso más bajo disminuyó de 14.9% en 1989 a 12.7% en 1994, mientras que la participación en el ingreso total por familia con ingreso intermedio (deciles 5 a 7) disminuyó de 24.4 a 21.8% en el mismo periodo. Las tres deciles con los ingresos más altos incrementaron su participación en el ingreso total de 61.3 a 65.6%. Así, la transformación económica de la década pasada, aun con los programas compensatorios de Pronasol, parece haber perjudicado a los pobres y a la clase media, mejorando la posición de los miembros más adinerados de la sociedad.

Cuadro 2.3

México: distribución del ingreso por hogar

<b>Percentil/año</b>	<b>1963</b>	<b>1975</b>	<b>1984</b>	<b>1994</b>
0-10	1.3	0.4	1.9	1.6
11-20	2.2	1.5	3.1	2.7
21-30	3.1	2.5	4.2	3.7
31-40	3.	3.7	5.2	4.7
41-50	4.9	5.0	6.5	5.7
51-60	6.1	6.5	8.0	7.1
61-70	8.0	8.5	9.9	8.9
71-80	11.8	11.5	12.3	11.4
81-90	17.0	16.9	16.6	16.0
91-100	41.9	43.6	32.4	38.2
<b>Coeficiente de Gini</b>	<b>0.5213</b>	<b>0.4942</b>	<b>0.6137</b>	<b>0.5683</b>

Fuente: GEA basado en la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares, INEGI.

A pesar de la falta de investigación sistemática con base en evidencias, la aceptación generalizada es que el Pronasol se utilizó para mejorar la fortuna política del PRI, sobre todo para fortalecer la popularidad del presidente Salinas. En este contexto, es más plausible la hipótesis de que la estructura comunitaria de Solidaridad fue concebida como un partido político potencial para reemplazar al PRI. Después de todo, la afirmación de que el Pronasol minó el poder político de las

estructuras formales de los gobiernos municipales y estatales en favor de la presidencia no enfrenta ninguna objeción factible o justificada.

El tema del combate a la pobreza es esencial para analizar las perspectivas de la política mexicana porque abarca a un amplio segmento de la población. Algunos cálculos recientes consideran que el número de pobres aumentó de 13.8 millones en 1984 a 17.8 millones en 1992. Es factible que los recursos para resolver el problema de la pobreza provengan del gobierno, el cual a su vez podría determinar el rumbo de la política económica. Al mismo tiempo, un sistema para la distribución del ingreso en franco deterioro constituye uno de los principales obstáculos para mejorar el bienestar económico de México, sobre todo en el contexto de las políticas radicales de libre mercado diseñadas para resolver la peor crisis económica en los tiempos modernos, la crisis del peso 1994-1995.

Entre 1984 y 1994, y sobre todo en la segunda mitad de ese periodo, la economía mexicana se transformó sustancialmente. La política macroeconómica recuperó la solidez necesaria para una estabilización económica saludable, y las reformas estructurales indujeron una mayor participación en la economía por parte de instituciones privadas. Esta transformación no estuvo exenta de dificultades, como lo evidenció en 1987 el estallido de un desequilibrio económico que se extendió a las finanzas públicas, la inflación, la falta de crecimiento y el desempleo. Sin embargo, a fines del periodo económico, había muchas expectativas y parecía que los obstáculos principales para la prosperidad económica eran inexistentes o estaban en proceso de ser eliminados.

El motivo por el cual este progreso se interrumpió será motivo de debate en los años venideros. ¿Era equivocada la estrategia económica? ¿Trataron los líderes



de México de cambiar demasiadas políticas de un solo golpe? ¿Confirieron demasiado los políticos en los resultados esperados de sus acciones? La respuesta a estas interrogantes requiere de un profundo análisis de la forma en que se condujo la política económica en los meses anteriores a diciembre de 1994. Las explicaciones oficiales hasta el momento, que atribuyen gran parte de la responsabilidad a las condiciones de deterioro político son, en el mejor de los casos, sesgadas y de corto alcance.

### **Causas y efectos de la crisis económica de 1994-1995**

Mucho se ha dicho en México y en el extranjero acerca de la crisis económica de 1994-1995. Se ha atribuido a algún "error de noviembre" (de no haber devaluado la moneda en ese mes o incluso antes) y por otros a los "errores de diciembre" (refiriéndose con esto a la manera en que se llevó a cabo la devaluación). Sin embargo, esencialmente son tres los factores que provocaron la crisis: la manera en que se puso en marcha la política monetaria durante 1994 (liquidez, políticas de tipo de cambio y de tasas de interés); la dimensión del déficit de la cuenta corriente (que reveló la enorme brecha entre las importaciones y las exportaciones), así como el medio al que se recurrió para financiarla; y la manera en que procedió la liberalización del comercio (como una reducción arancelaria a las importaciones, unilateral e indiscriminada), sobre todo a principios del decenio de 1990. Además, las autoridades cometieron serios errores en la manera de confrontar y administrar la crítica situación económica una vez que ésta se hizo manifiesta. Como corolario, el

entusiasmo de los inversionistas nacionales y extranjeros disminuyó significativamente, dificultando aún más el manejo de la crisis.

La situación política también se deterioró en 1994. La guerrilla en Chiapas y los asesinatos del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio y del secretario general del PRI, Francisco Ruiz Massieu, ahondaron la incertidumbre política en un año de altas expectativas políticas. Se esperaba que las elecciones del congreso y presidenciales programadas para 1994 constituyeran pasos hacia un México más democrático. Pero la confusión descarriló este avance. Sumergidas entre la inquietud política y un comercio macroeconómico inadecuado, el tipo de cambio y las políticas financieras (desencaminadas) provocaron que un problema financiero externo se convirtiera en una crisis de credibilidad y de tipo de cambio sin precedentes, imprevista por la mayoría de los observadores y participantes de la economía mexicana.

Incluso antes de 1994, varios factores sugirieron la inoperancia de algunas de las condiciones macroeconómicas de México, sobre todo ante el excesivo aumento de las importaciones en contraste con las exportaciones de todo tipo de bienes y servicios, reflejadas como un déficit de la cuenta corriente. Este desequilibrio externo cada vez más agudo estuvo acompañado por la expansión del circulante (liquidez) así como por un crédito de los bancos comerciales al sector privado. Juntos, estos dos factores propiciaron una mayor demanda de bienes y servicios y, dado que se empleaba casi al tope la capacidad productiva instalada, la creciente demanda tuvo que ser satisfecha con importaciones, lo que generó un déficit de la cuenta corriente todavía más grande. Como siempre, este déficit tuvo que ser financiado con la combinación de crédito externo y de inversión extranjera. A este crédito fresco del

exterior y a la inversión extranjera se debió en buena medida lo que se conoce como superávit de la cuenta de capital de la balanza de pagos.

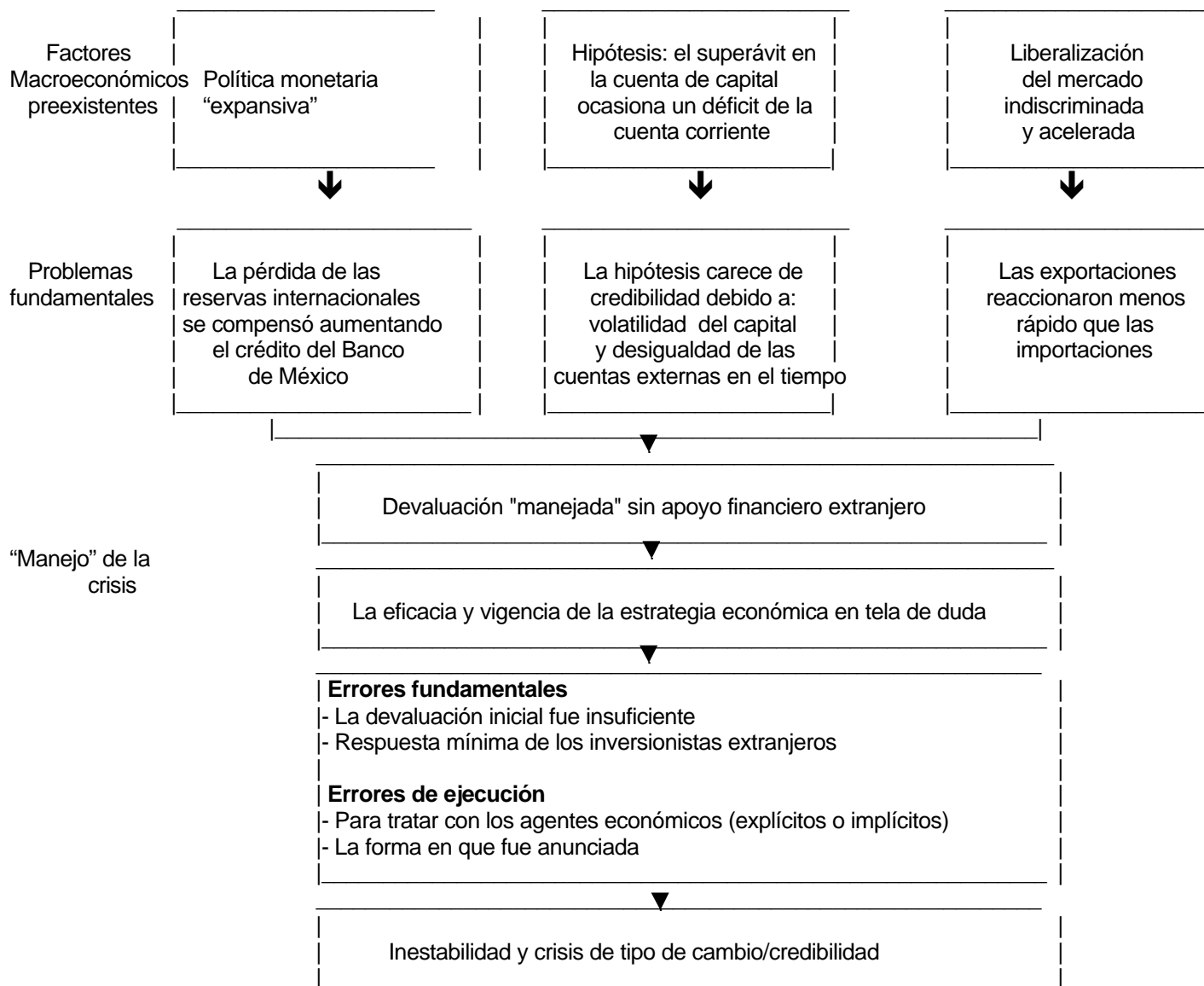
Ahora puede concluirse que quienes diseñaron las políticas económicas percibieron de manera equivocada los efectos de la afluencia de capital externo sobre el déficit de la cuenta corriente. La visión oficial en ese momento era que el crédito masivo del extranjero y la afluencia de inversión (superávit de la cuenta de capital), permitía a los mexicanos gastar más de lo que podían, tolerando un déficit de la cuenta corriente de casi 7% del PIB de 1994. Por consiguiente, si el flujo de capital extranjero disminuía por cualquier motivo, el déficit de la cuenta corriente también se contraería, haciendo innecesario tanto el ajuste del tipo de cambio como cualquier restricción sobre la liquidez o el crédito bancario nacional.

Los hechos demostraron que esa expectativa era equivocada. La interrupción de las inyecciones de capital extranjero durante varios meses de 1994 significó la disminución de las reservas de divisas acumuladas previamente, sin visos de corregir el desequilibrio de la cuenta corriente.

Contra este telón de fondo, la crisis económica estuvo mal manejada. Una devaluación inicial "administrada" de cerca de 15% el 20 de diciembre de 1994 fue insuficiente conforme a las expectativas del mercado y careció de apoyo financiero. La consecuencia de estos errores fue una sobrevaluación de la paridad del peso contra el dólar y una escalada de las tasas de interés que, a su vez, causó serias dudas acerca de la eficacia y vigencia de la estrategia económica. Las autoridades financieras mexicanas trataron de convencer a los inversionistas de que la política macroeconómica era esencialmente correcta y que sólo se requería de un programa de ajustes menores para recuperar la estabilidad económica. Las experiencias

anteriores a la crisis respaldaron este argumento en algunos aspectos; entre los signos positivos estaban: la inflación de un dígito (por primera vez en dos décadas), un déficit fiscal bajo, expectativas favorables acerca del crecimiento económico, mayores salarios reales y empleo, y un sector privado fortalecido. Las excepciones eran el creciente desequilibrio en la cuenta externa, mayor dependencia del capital extranjero y un peso más débil. La combinación de estos problemas económicos y los errores para enfrentar los problemas provocaron una crisis de credibilidad, una reacción excesiva en los mercados financieros y de divisas y, finalmente, el programa de ajuste económico más severo que México ha instrumentado en los tiempos modernos.

Figura 2.1  
De un problema financiero a una crisis de credibilidad y de tipo de cambio



Las cosas empeoraron cuando las autoridades mexicanas aplicaron la política monetaria (emisión de dinero) para tratar de compensar los efectos de la inquietud política. El levantamiento armado de Chiapas y el asesinato de Colosio interrumpieron el flujo de capital extranjero con la consiguiente disminución de las reservas extranjeras. Las autoridades financieras instrumentaron una "política monetaria compensatoria" que aumentó el crédito de la banca central al resto de la economía (y como resultado, más medios de pago) a una tasa más alta que la congruente con la estabilización económica. Al comienzo del segundo trimestre de 1994, se registró un aumento considerable del flujo de crédito en la economía — tanto el crédito interno del Banco de México a los intermediarios financieros, como el crédito de la banca de desarrollo y comercial al sector privado.

Esta política monetaria "expansiva" tenía la intención de prevenir la crisis de liquidez que se traduciría en tasas de interés reales más altas y, por tanto, en un obstáculo para la recuperación económica en un año de elecciones. A raíz de esta política, las tasas bajaron. Parece que en ese momento la expectativa del Banco de México era que esta ampliación del crédito nacional fuera compensada una vez que el flujo de recursos extranjeros se reanudara tras las elecciones presidenciales de agosto. Sin embargo, la afluencia de capital extranjero no alcanzó los niveles requeridos por la economía, sobre todo después del asesinato de Ruiz Massieu en septiembre.

En el corto plazo, la expansión del crédito evitó que los sucesos en la esfera política se convirtieran en expectativas desfavorables y restringieran la recuperación económica. Sin embargo, en última instancia, la expansión crediticia tuvo efectos

muy adversos dado que apoyó una tendencia de gasto privado, aumentando la demanda de divisas extranjeras en una situación en que éstas empezaban a convertirse en uno de los recursos más escasos de la economía mexicana.

No es claro si la expansión monetaria fue implantada de manera deliberada para inclinar las elecciones presidenciales hacia el PRI. La autonomía de la banca central estaba diseñada expresamente para salvaguardar la política monetaria de las presiones políticas. No obstante, es evidente que la manera en que se manejó la liquidez evitó un rezago económico en un año de elecciones cruciales —sobre todo para el PRI, dado que incluía una elección presidencial.

Asimismo, uno de los problemas más graves fue que las autoridades monetarias parecían indiferentes a la alta proporción de recursos de corto plazo provenientes del extranjero, lo que los hacía extremadamente volátiles por naturaleza. Los títulos y bonos de corta maduración constituyeron 56% del flujo financiero neto hacia México. Además, mientras que en 1991-1993, los instrumentos gubernamentales denominados en dólares (Tesobonos) representaban menos de 2% de la deuda total del gobierno federal, en 1994 subieron a 62%. La emisión creciente de estos instrumentos reveló la necesidad del gobierno de inducir a los inversionistas extranjeros a permanecer en el país.

La arrasadora liberalización del comercio también generó fuertes déficits en otras regiones, además de América del Norte, y desempeñó un papel en el creciente déficit de la cuenta corriente. Algunos lo han atribuido equivocadamente al TLCAN. Sin embargo, en 1994, más de 70% del déficit comercial de México se concentró en la Unión Europea y los países asiáticos, a pesar de que sólo 11% de las

exportaciones mexicanas se destinaron a dichas regiones, y 25% de las importaciones provenían de estas mismas regiones.

A principios de 1986, la liberalización del mercado contribuyó a reducir la inflación, pero el problema era y sigue siendo su naturaleza no discriminatoria. Aunque las importaciones de Estados Unidos y Canadá estuvieron parcialmente compensadas por las exportaciones a esos países, no hubo un pacto de liberalización comercial con Europa y Asia, lo que podría haber garantizado el acceso recíproco de los productos mexicanos a esos mercados. Al reducir de manera unilateral las barreras de importación a los productos europeos y asiáticos, aumentó en gran medida el déficit del mercado con esas regiones.

Las incongruencias monetarias y de mercado antes mencionadas dieron origen a dudas respecto a si el programa económico del gobierno podía sostenerse en el corto o largo plazos, y se expresaron en cuanto Zedillo ocupó la presidencia. Los observadores opinaron que el discurso inaugural del presidente y el nuevo equipo económico no pudieron resaltar con suficiencia la necesidad de resolver el agudo problema económico. La incertidumbre se extendió aún más con el programa económico oficial establecido en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) de 1995.

Los CGPE dejaron sin respuesta varias interrogantes. Por ejemplo, se reconoció oficialmente que el déficit de la cuenta corriente aumentaría de 28 mil millones de dólares en 1994 a más de 30 mil millones de dólares en 1995. Nada se dijo de la manera en que se financiaría dicho déficit, y financiarlo habría requerido que el sector privado obtuviera recursos de casi 20 mil millones de dólares para mantener el nivel de las reservas internacionales durante 1995. Esta cifra habría



implicado que México recibiera más de 50% de la inversión total del portafolio extranjero destinado a Latinoamérica. La inviabilidad de estos planes quedó en evidencia, dado que en 1994 México había obtenido sólo 18% de dichos recursos. En todo caso, tanto el mercado internacional como el nacional percibieron que estos objetivos no eran realistas.

En este contexto, las autoridades intentaron poner en marcha un ajuste al tipo de cambio "administrado", pero sin ninguna otra medida significativa de apoyo. Sin embargo, las experiencias mexicanas y las internacionales han demostrado que para que una devaluación del tipo de cambio sea fructífera, debe ser complementada con diversas medidas en el sector real (como los ingresos o los controles públicos y privados del gasto). De otra manera, la devaluación sólo se traducirá en presiones inflacionarias que neutralizarán cualquier efecto positivo. Así, fue imposible sostener el incremento de 15% en el tipo de cambio del 20 de diciembre y éste quedó sin efecto.

Además, los mercados financieros consideraron que la rectificación del tipo de cambio y las medidas de apoyo eran insuficientes para subsanar el desequilibrio de la cuenta corriente. La cuestionable intervención de las autoridades en los mercados monetarios pronunció aún más el escepticismo. En los días inmediatos a la "rectificación" del tipo de cambio del 20 de diciembre de 1994, el Banco de México realizó operaciones de mercado con los bonos gubernamentales a tasas de interés por arriba de 30%, enviando claras señales a los mercados de que la devaluación de 15% era insuficiente.

La inestabilidad financiera no se hizo esperar, al igual que la crisis de credibilidad y del tipo de cambio. Para cumplir con los compromisos extranjeros, el

gobierno creó el Fondo para la Estabilización del Peso. Mediante acuerdos con los gobiernos extranjeros, las autoridades financieras y las organizaciones multilaterales, el gobierno mexicano pudo reunir 51 mil millones de dólares, de los cuales se usó aproximadamente la mitad. Asimismo, se firmó un programa de ajuste tradicional con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

No obstante, a principios de 1995, los mercados financieros siguieron inestables, con tasas de interés y tipo de cambio por arriba de lo esperado. Esto dio la pauta para que el gobierno anunciara varias medidas económicas con los objetivos primordiales de evitar que la inflación anulara los efectos de la devaluación; que el déficit de la cuenta corriente disminuyera a un nivel congruente con la disponibilidad del financiamiento externo; que se estabilizaran los mercados financieros; que disminuyera la volatilidad del tipo de cambio; y que se permitiera la disminución gradual de las tasas de interés. Los objetivos adicionales de corto plazo fueron resultado del paquete de apoyo financiero externo, incluyendo los acuerdos con el gobierno de Estados Unidos y el FMI. Éstos solicitaron medidas para propiciar el flujo de capital extranjero; evitar la fuga de capitales; restaurar las reservas netas internacionales de México; disminuir la incertidumbre en los mercados financieros y proporcionar apoyo al sistema financiero.

Las principales acciones de política económica fueron:

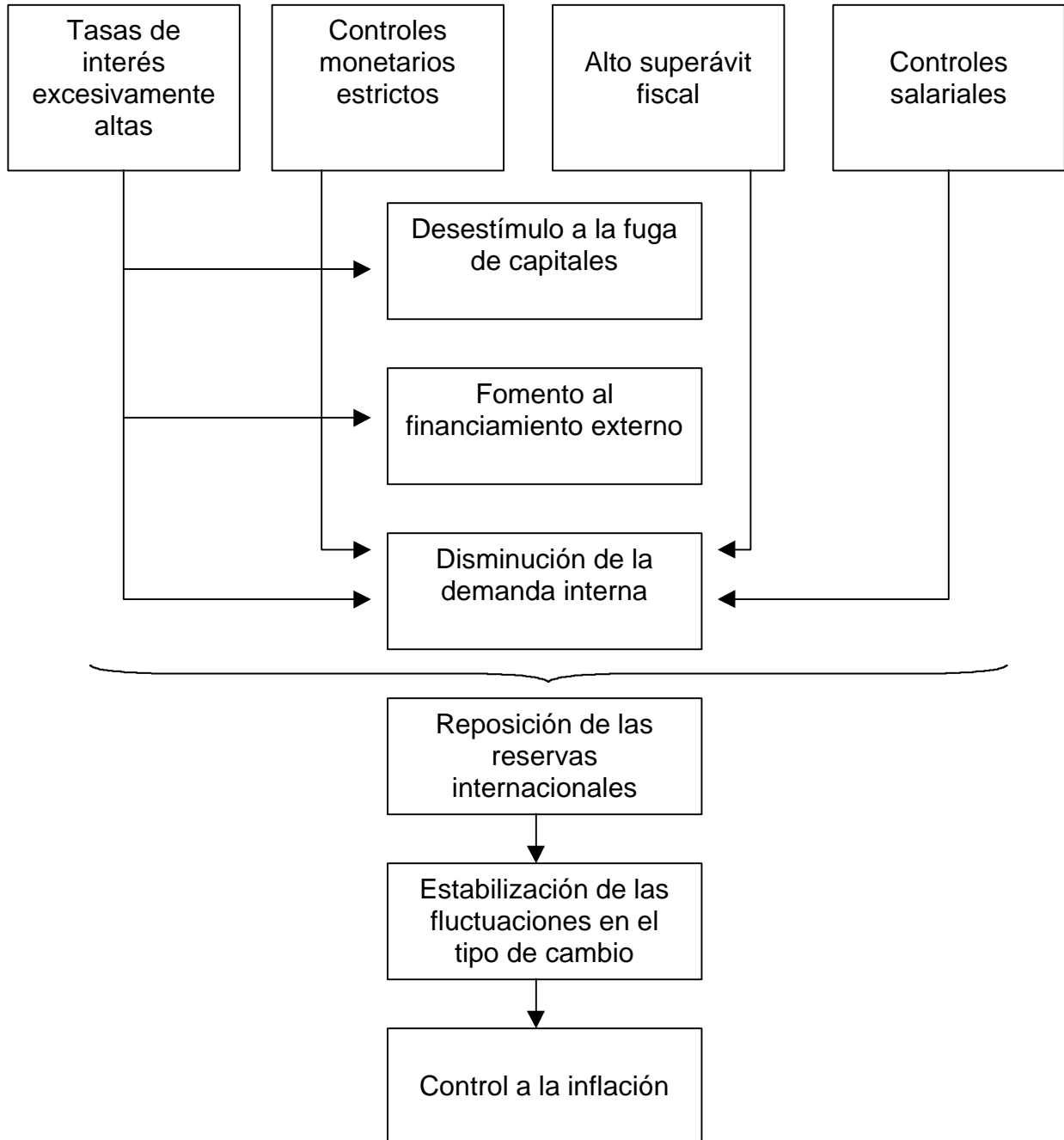
- Una política monetaria restrictiva que indujo a una contracción de la base monetaria de 25%.
- Un tipo de cambio flotante.

- Controles salariales, con un incremento de 12% al salario mínimo a partir del 1 de abril, además del 7% acordado en enero. Esto redujo drásticamente los salarios reales, dado que la inflación esperada era al menos del doble del incremento combinado al salario nominal.
- Mecanismos en el sector financiero a fin de reducir el costo del crédito bancario, incluyendo la introducción de instrumentos indizados a la inflación (llamados UDIs) y la puesta en marcha de programas para reestructurar los créditos. Además, se establecieron mecanismos de apoyo a la banca comercial (así como empresas) mediante subsidios o capitalización temporal.
- Ajustes sustanciales en cuestiones fiscales mediante incrementos de precio a bienes y servicios proporcionados por el sector público. Por ejemplo, los costos de la gasolina y del diesel aumentaron 48.5% al año; la electricidad y el gas, 32%; los ferrocarriles, las carreteras y los puentes se elevaron 30%. El impuesto al valor agregado se elevó de 10 a 15% en todos los renglones y se propuso la disminución del gasto público (una reducción de 9.8% en el gasto público no financiero en términos reales, equivalente a 1.6% del PIB).

El programa de ajuste económico produjo resultados favorables inmediatos, aunque a un costo muy alto para los productores y consumidores mexicanos. La figura siguiente muestra que la mayor parte de las acciones de política macroeconómica estaba encaminada a disminuir la demanda interna. La exigencia de un impuesto agregado más bajo ayudaría, a su vez, a disminuir la brecha del mercado, a abastecer de nuevo las reservas internacionales a fin de estabilizar el tipo de cambio, y a evitar la inflación en la medida de lo posible.

Figura 2.2

Programa macroeconómico de corto plazo



Dos años después del golpe de la crisis, el programa de ajuste económico mostró un acelerado e impresionante avance hacia la estabilización (teniendo bajo control la inflación, las tasas de interés y el tipo de cambio), así como drásticos cambios positivos en las cuentas externas, mayor estabilidad en el mercado de divisas y una reducción en las tasas de interés. Sin embargo, los costos del éxito han sido extraordinariamente altos y no hay duda de que fueron subestimados por los funcionarios públicos.

El programa de ajuste económico logró, en un tiempo insuperable, la autosuficiencia nacional respecto al tipo de cambio. Esto implica que la cantidad necesaria de divisas para las importaciones, el interés sobre la deuda externa, y otros servicios son casi equivalentes a la oferta de las mismas generada por las exportaciones. Esta situación contrasta favorablemente con el déficit de la cuenta corriente de 29 mil millones de dólares registrado en 1994. La autosuficiencia respecto de las divisas en las transacciones comerciales y servicios fue complementada por una afluencia de capital extranjero moderada, pero voluntaria. Ambos factores eliminaron toda duda acerca de la solvencia mexicana, y al mismo tiempo atenuaron las expectativas referentes a cambios abruptos en el tipo de cambio del peso frente al dólar. En escasos seis meses, se estabilizaron los mercados de divisas y financiero.

Este comportamiento sugiere que la economía pudo superar con facilidad la etapa inicial de la crisis caracterizada por la incertidumbre financiera y la inestabilidad generalizada. Sin embargo, la segunda etapa, indudablemente más compleja, estuvo marcada por una profunda contracción en los niveles de actividad

económica y de empleo, deterioro salarial, altas tasas de interés real, disminución de niveles de bienestar y proliferación de descontento social.

Tal vez el aspecto más preocupante respecto de los costos es que la crisis afectó seriamente la actividad económica. En 1995 la economía mexicana se contrajo 6.2% en términos reales, el mayor declive desde 1932. La actividad económica se contrajo en todos los sectores: agrícola (2%), industrial (4.6%) y servicios (6.1%). La caída del PIB fue significativamente mayor que el estimado oficial de -2% previsto en el programa de ajuste económico.

La economía mexicana no es ajena a los descensos en la actividad económica. Durante las seis décadas anteriores, el PIB disminuyó en cinco ocasiones (cuatro entre 1982 y 1995). Sin embargo, la de 1995 superó a todas las anteriores. La situación es incluso más preocupante si se considera que el mercado nacional, que representa alrededor de 70% del PIB, disminuyó cerca de 14%. Esta cifra es más del doble que la observada en 1983 (el peor año antes de 1995) y contrasta desfavorablemente con el incremento anual promedio de 2.5% observado entre 1990 y 1994.

El reto del futuro es cómo fomentar el crecimiento económico sostenido tanto en los sectores destinados a la exportación como en los nacionales. A fin de estimular la expansión del PIB, es esencial reactivar el consumo y la inversión privadas, ya que ambos disminuyeron notoriamente en 1995 (6.9 y 29.1%, respectivamente). Juntos, estos dos componentes representan 78.5% de la actividad económica total, por lo que es esencial su recuperación para mantener el crecimiento del PIB. Como se observa en el cuadro 2.4, la extraordinaria intensificación de las exportaciones no fue suficiente para compensar la contracción

en los otros componentes del PIB. Las cifras de 1996 muestran una recuperación en todos los componentes antes mencionados. Sin embargo, salvo por el renglón de exportaciones, los niveles reales del consumo e inversión económica están muy por debajo de las cifras previas a la crisis (1994). Se duda que la demanda económica alcance niveles similares a los observados inmediatamente antes de la crisis, hasta 1997 o principios de 1998.

Cuadro 2.4

Principales componentes del crecimiento real del PIB (%)

	1994	1995	1996
<b>PIB</b>	3.5	-6.2	5.1
Consumo	3.5	-6.8	2.5
Privado	3.7	-6.9	2.3
Público	2.5	-6.4	3.7
Inversión	8.1	-29.1	17.7
Exportaciones	7.3	36.4	18.7
Importaciones	12.9	-12.1	27.8

Fuente: GEA, con base en datos del INEGI.

Sin embargo, la mejoría en la actividad de los sectores y el empleo fueron evidentes, y pueden continuar en el mediano plazo. A pesar de que el incremento de los niveles de empleo es aún insuficiente para proporcionar trabajo a todos los que lo solicitan (aproximadamente 1.2 millones de personas al año), ya se revirtió la tendencia hacia

los despidos masivos y la completa ausencia de oportunidades de trabajo. Los salarios reales siguen deteriorándose, si bien a un ritmo más bajo que en 1995.

La inflación es el área donde el mejoramiento ha sido más acelerado. Comparada con las diversas devaluaciones del pasado, se ha mantenido por debajo de los incrementos en el tipo de cambio, lo que revela un extraordinario esfuerzo económico por mantener los precios bajo control. En 1995, la tasa inflacionaria fue de menos de la mitad de la devaluación (52% vs. 120%); en 1996 la inflación disminuyó significativamente (a cerca de 27.7%) y puede regresar a niveles de un dígito en los próximos tres años.

También es notorio el control ejercido sobre las cuentas externas, donde el déficit de la cuenta corriente asciende a sólo 1% del PIB. Al igual que en el caso de las finanzas públicas, donde el déficit fiscal es menos de 1% del PIB, es relativamente sencillo financiar estos déficits sin obstaculizar el desarrollo macroeconómico.

En suma, México se encamina firmemente hacia la estabilización macroeconómica. Sin embargo, no se garantiza un grado similar de confianza respecto al desarrollo económico en los años venideros.

### **Reformas adicionales para el desarrollo económico en el mediano plazo**

Durante las últimas décadas, México ha ensayado una amplia variedad de estrategias de desarrollo económico. Como ya se mencionó, a fines de los años ochenta y principios de los noventa, la estabilidad de los precios y la liberalización económica definieron la política gubernamental. Se eligieron mecanismos de libre



mercado como la manera óptima de transformar la economía y, prácticamente por su cuenta, el gobierno determinó sus prioridades económicas y sociales, así como las reformas estructurales concomitantes. Mientras tanto, enfatizaron los aumentos del gasto social del gobierno (enfocados sobre todo en salud, vivienda y alimentación), en un esfuerzo por redistribuir mejor los beneficios del crecimiento económico.

No obstante, el desarrollo económico de México se rezagó, en parte porque la atención del gobierno se enfocó en la estabilización económica y en parte porque no hay una estrategia que llene los vacíos dejados por las fallas del mercado. México está dotado de recursos humanos, naturales y productivos, cuya mejor administración se traduciría en un bienestar general; sin embargo, no hay compromiso para desarrollar las formas de usarlos adecuadamente. La experiencia de varios países asiáticos ha mostrado que la utilización eficiente de los recursos humanos es esencial para estimular un crecimiento económico acelerado. Esta sección se destina a analizar algunos de los límites y disparidades del enfoque mexicano en el desarrollo económico y sugiere algunos aspectos que podrían enmendar la situación.

La ruta de la estabilización es sólo un componente del bienestar económico. A juzgar por la experiencia mexicana en las décadas anteriores, la certidumbre económica conduce al crecimiento, pero no garantiza que los beneficios de dicho crecimiento se distribuyan de manera equitativa entre los individuos, sectores o regiones. El análisis anterior sugiere que se ha deteriorado la distribución del ingreso personal, con una tendencia a la baja en la proporción del ingreso nacional representado por la mano de obra, de casi 35% en 1994 a 31% en 1995, y con

mayores dificultades para que el mercado nacional vaya a la par con el comportamiento de las exportaciones.

Otra preocupación acerca del desarrollo económico es la desigual distribución de la actividad económica regional. En 1995, cerca de la mitad de la producción nacional (48.6%) se concentró en cuatro estados (ciudad de México, Nuevo León, Estado de México y Jalisco) y, de los 32 estados, 25 representaron menos de 3% de la producción nacional. Esto en parte revela la creciente polarización entre las empresas orientadas al mercado nacional y la mediana y pequeña empresas contra las grandes. Tal polarización se intensificó por la crisis de 1994. También es manifiesto que los costos del ajuste económico y la capacidad de recuperación están distribuidos inequitativamente, en mucho por la estructura y capacidad de exportación de las distintas regiones. En 1995, el PIB disminuyó 6.2% aunque la actividad económica en trece estados se contrajo más que eso (en algunos casos hasta 9%), y todos, menos dos, se localizan al sureste y centro del país. En la primera mitad de 1996, el PIB excedió el promedio nacional de 3% solamente en diez de los 32 estados.

Esta recuperación desigual ha generado variaciones sustanciales en el empleo. Los estados del norte, sobre todo a lo largo de la frontera con Estados Unidos, han reducido su nivel de desempleo 50% más que los del centro y hasta cinco veces más que los del sur. No es de sorprender que los conflictos sociales más graves de México se ubiquen en el sur.

Éstos y otros desequilibrios desafían los principios oficiales implícitos en el enfoque económico de México. Durante la gestión del presidente Zedillo, como en las de Salinas y De la Madrid, la planificación económica se insertó en un proceso

formal. Se instrumentaron diversos planes económicos sexenales con metas para el desarrollo social y económico. Sin embargo, la evidencia sugiere que, desde 1980, los esfuerzos gubernamentales se han centrado básicamente en alcanzar la estabilidad macroeconómica (algunas veces con resultados efímeros), en tanto que en la práctica otros aspectos del desarrollo se relegaron a prioridades de menor importancia.

Es difícil estar en desacuerdo con los principios establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) para 1995-2000, publicado en mayo de 1995. No obstante, algunas interrogantes siguen sin respuesta, en términos generales, y que se han formulado desde que dio inicio la planificación económica formal en México: ¿Qué parte del plan realmente se concretaría? ¿A qué instrumentos de la política económica se daría preferencia? ¿Se mantendría la estrategia original diseñada para alcanzar los objetivos del plan? Las acciones descritas en el PND actual no sirven de mucho para aclarar estas preguntas.

Los cinco temas principales del PND —soberanía, estado de derecho, desarrollo democrático y social y crecimiento económico— responden a las demandas de la sociedad mexicana, algunas añejas, y otras producto de la situación actual. Al estructurar el plan de esta manera, el gobierno se propuso reducir la disparidad entre las aspiraciones sociales y sus propias intenciones, objetivo de particular importancia, dado que esa brecha precipitó en gran medida la crisis económica. Como se mencionó, se generalizó la arrogancia de la mayoría de los funcionarios del sector público y prácticamente se pasaron por alto las críticas y las demandas sociales acerca de la política económica.

El capítulo sobre crecimiento económico aborda cinco temas: la promoción del ahorro interno; la estabilización económica y financiera; el uso eficiente de los recursos económicos; la política económica ambiental; y las políticas sectoriales. En casi todos los casos, se repitieron ideas que se habían aplicado durante varios años. Asimismo, se resalta la disciplina fiscal como ingrediente necesario para generar estabilidad y certidumbre; se replantea la estabilidad de precios como la meta principal de la política monetaria; y se subraya la promoción de la pequeña y mediana empresas.

Antes, los planes sexenales incluían un marco cuantitativo de referencia para las principales variables económicas. La experiencia posterior demostró que una y otra vez los resultados eran menos favorables que los objetivos fijados en el plan. Sin embargo, los elementos cuantitativos son una forma de evaluar objetivamente el avance del plan. También ayudan a que los actores económicos reaccionen en consecuencia. El PND actual se encamina a lograr un crecimiento económico de 5%, así como a la necesidad de incrementar el ahorro interno 6 puntos porcentuales del PIB. Por tanto, se calcula que el ahorro externo (en su mayoría crédito e inversión extranjera) no debe rebasar el 3% del PIB, y que la inversión productiva tendrá que incrementarse 2% del PIB.

El Plan Nacional de Desarrollo estipula que el ahorro interno es la base del crecimiento, y señala la conveniencia de aumentarlo en una cantidad equivalente a la reducción registrada entre 1980 y 1994 (de 22 a 6% del PIB). Es evidente que la magnitud del ahorro total, sobre todo el interno, se ha contraído en los últimos quince años conforme a la dimensión de la economía. Desde 1987, la proporción de ahorro total/PIB de hecho ha permanecido estancada, en tanto que su composición cambió

drásticamente mediante incrementos en el ahorro externo y decrementos en el interno. Es indudable que esta situación se debe corregir, dado que, en última instancia, un mayor coeficiente de ahorro se traducirá en un mayor consumo (o ingreso), lo que justifica las reformas fiscales y de seguridad social establecidas en el PND. Sin embargo, el incremento del ahorro interno (y el decrecimiento del externo) no necesariamente producirán un mayor crecimiento.

Para que esto suceda, ambos ahorros tendrían que corresponder a una mayor inversión productiva. La experiencia de los últimos quince años muestra un claro deterioro en la inversión fija bruta/coeficiente PIB, de 27.2% en 1980 a 14.2% en 1995. Para lograr un mayor crecimiento, se requiere de la inversión en maquinaria, equipo y otros activos fijos, no sólo de un incremento en el ahorro interno. En el Plan Nacional de Desarrollo de 1995-2000, las acciones orientadas a estimular la inversión económica están reducidas al mínimo, en contraste con las orientadas al ahorro.

La inversión productiva podría mejorar el crecimiento económico por lo menos de dos maneras. Primero, se traduce en una demanda más fuerte de bienes y servicios, sobre todo de bienes de capital. Segundo, aumenta la capacidad productiva y, por ende, la oferta futura de bienes y servicios en la economía. Hay una relación directa y positiva entre la inversión y el crecimiento económico. Según la experiencia histórica de México, siempre que la inversión en el PIB cae significativamente por debajo de 20%, el crecimiento económico sufre un descenso agudo. Por ejemplo, la razón entre inversión y PIB creció de 1965 a 1982, sobrepasando la cifra antes mencionada, en tanto que el crecimiento económico real para el periodo observó un promedio anual de 6%. Cuando la participación de la

inversión cayó a 16.8% en promedio entre 1983 y 1988, el crecimiento promedio del PIB estaba casi en cero (0.2% por año). En los primeros dos años del gobierno de Zedillo, la participación de la inversión en el PIB fue de 16.4%. Un ahorro más alto podría facilitar el financiamiento de nuevas inversiones pero, a menos que se diseñen acciones específicas para que los recursos pasen del ahorro a la inversión, no se apreciarán los efectos deseados sobre el crecimiento económico.

Otra objeción al enfoque de la planeación económica es su extremada complejidad para llevar adelante la estrategia económica planteada en el PND mediante acciones cotidianas del gobierno. Sus lineamientos son demasiado generales para vincularlos con los programas y presupuestos reales. Supuestamente, el PND debe ser apoyado por 32 programas sectoriales que, conforme a la Ley de Planeación, deben definir acciones gubernamentales concretas. Sin embargo, a dos años de la gestión de Zedillo, varios programas siguen sin completarse y los que se han instrumentado son demasiado generales para lograr resultados eficaces.

El desarrollo requiere de un equilibrio entre los mecanismos de libre mercado y la intervención selectiva del gobierno. La experiencia de otros países sugiere que el desarrollo económico precisa de una combinación de los siguientes factores: incrementar el ahorro interno en la economía, asegurar la estabilidad macroeconómica, movilizar el ahorro hacia la inversión productiva, aumentar el capital humano, promover el uso de tecnología avanzada, y distribuir los beneficios del crecimiento económico entre la mayor parte de la población.

El paradigma del libre mercado es un ingrediente esencial para algunos de estos factores. Por ejemplo, es difícil imaginar un incremento real del ahorro interno

en un sistema cuyas tasas de interés son determinadas por las autoridades financieras, como fue el caso en México por varios años, en lugar de la oferta y la demanda de recursos financieros. Pero también debe reconocerse que en algunas áreas la capacidad del mercado está limitada para satisfacer los requerimientos del desarrollo.

La eficiencia del mercado puede ser obstaculizada por regulaciones inadecuadas o por la falta de instituciones que sirvan como marco de operaciones para el mercado. Se requieren mecanismos de transición encaminados a crear nuevos mercados y a fortalecer los incipientes. En esas condiciones, hay cabida para que el gobierno complemente la operación de los mercados y acelere el desarrollo económico sin tener que gastar demasiados recursos económicos, como sugieren los siguientes ejemplos de reformas al sector financiero y al de educación.

### **Reformas al sector financiero**

Este sector es buen ejemplo de los efectos de la intervención del gobierno en el desarrollo reciente de México. Por varias décadas, el sistema financiero mexicano estuvo sujeto a regulaciones excesivamente rígidas. A principios de los años setenta, entre otras restricciones, los servicios que ofrecían las instituciones financieras eran determinados por el gobierno; en consecuencia, su campo de acción en los mercados era segmentado. Además, el gobierno fijaba el precio de los servicios y el rendimiento de los instrumentos financieros. La regulación financiera se fue modernizando y, a fines de los años ochenta, se eliminó la intervención oficial en la determinación de precios y tasas de interés. Esto dio lugar a que la intermediación

financiera tuviera una rápida expansión; por ejemplo, en 1995, los depósitos bancarios alcanzaron aproximadamente 36% del PIB, un incremento sustancial con relación al 24% observado en años anteriores.

Al principio, quizá sea necesario que los mercados crezcan para respaldar el desarrollo económico. Pero el tamaño en sí no es garantía de que aquéllos tengan las características indispensables para contribuir al bienestar económico. La libertad económica de que gozaban los mercados financieros en los últimos diez años se volvió insuficiente para crear, por ejemplo, un mercado crediticio de largo plazo. Hoy en día, a raíz de la crisis económica, la mayoría de los depósitos financieros de los ahorradores nacionales tiene periodos de vencimiento de menos de un año. Incluso durante el periodo relativamente estable de 1991 a 1993, casi no hubo instrumentos de depósito cuya fecha de vencimiento superara los tres años. Este tipo de estructura de ahorro financiero de corto plazo dificulta el financiamiento de los vencimientos de largo plazo que se requieren comúnmente en los proyectos de desarrollo económico, como infraestructura, construcción, equipo industrial, entre otros.

En este contexto, fue necesario echar mano de varios mecanismos de apoyo del gobierno para complementar la operación de los mercados financieros. Tal vez lo más importante fue la creación de un marco institucional para promover y canalizar el ahorro interno. El sistema privado de pensiones, que entró en vigor en 1997, permite la creación de instrumentos financieros de largo plazo, al garantizar las contribuciones periódicas de empresas e individuos para la jubilación futura. En última instancia, dichos fondos servirán para financiar las inversiones de vencimiento de largo plazo y podrían contribuir también al desarrollo de los mercados de capital



para el segmento de la pequeña y mediana empresas. Ambos factores disminuirán el costo del capital en términos reales, lo que a su vez abrirá mayores oportunidades de inversión productiva en la economía. Se espera que este círculo virtuoso se traduzca en un crecimiento económico más vigoroso y estable, que beneficiará al empleo y los salarios. A falta de acciones puntuales del gobierno para establecer nuevas instituciones de fondos para pensiones, y pese a la libertad con que han operado en los últimos años, es posible que los mercados financieros no se hubieran desarrollado en esa dirección. Por lo menos, la velocidad con la que hubiera reaccionado el libre mercado habría sido mucho más lenta, como lo sugiere la experiencia de los años previos a la crisis.

## **Educación**

El caso de los fondos de pensiones es prometedor para el desarrollo económico; sin embargo, constituye sólo un ejemplo aislado de lo que podría y debería hacerse en otras áreas de la economía. Otro ejemplo, relacionado con la acumulación de capital humano en vez de capital financiero, muestra sólo un avance limitado. El apoyo a la educación en México es insuficiente para desarrollar los recursos humanos necesarios que propicien la transferencia de tecnología en los sectores productivos. Un indicador global de esta situación es la escolaridad promedio de la población mexicana, estimada en siete años. Este nivel sufre una comparación desfavorable con otros países que han acumulado fructíferamente capital humano desde la segunda guerra mundial, pues representa cuatro años menos que el promedio de los

países de la OCDE, de la mayoría de las nuevas economías asiáticas, e incluso de otros países cuyo nivel de desarrollo económico es similar al mexicano.

La manera más rápida de incrementar la productividad laboral es incrementando el capital humano. La inversión real en capital humano rinde altos beneficios sociales que no necesariamente son incorporados en su totalidad por los empleadores privados. La educación es también un instrumento eficaz para redistribuir el crecimiento económico. Una población mejor educada, y por ende más productiva, contribuirá a revertir la tendencia hacia salarios más bajos por mano de obra, que en los últimos años han disminuido como porcentaje del PIB. (Actualmente, los salarios representan 31% del PIB, cuando a principios de los años ochenta éstos representaban 38%).

Muchos problemas deberían ser resueltos con políticas educativas, pero por años se ha rechazado el financiamiento a la educación superior. Cerca de 85% de la educación superior está a cargo de universidades públicas y, el resto, de instituciones privadas. La demanda de educación superior ha aumentado entre 5 y 6% al año y se espera que continúe en los años venideros. Esto significa que en los próximos catorce años la capacidad instalada del sistema de educación superior en México deberá duplicarse. Se requiere de una reestructuración institucional para que la calidad de la educación no se deteriore a causa de un financiamiento inadecuado. Gran parte de la educación superior está financiada con subsidios del gobierno federal. La necesidad de mejorar las finanzas públicas federales en los últimos veinte años se ha traducido en menores recursos para las universidades públicas en relación con la creciente población estudiantil. Esto a su vez ha debilitado la calidad de la educación y acelerado el deterioro de las instalaciones educativas.

Una solución viable propuesta por algunos expertos es sustituir los fondos públicos por recursos privados, y que instituciones privadas se encarguen también de la prestación de los servicios educativos. El financiamiento de la educación superior podría privatizarse en diferentes grados y formas: mediante la creación de nuevas universidades que, aunque financiera y operativamente sean independientes, impliquen cierta forma de participación del gobierno; la canalización de una proporción más elevada de quienes aspiran a la educación superior a las universidades privadas nuevas o existentes, mediante una cuota de inscripción a las universidades públicas; o dar a los estudiantes de bajos ingresos la oportunidad de formarse en instituciones privadas con el apoyo de un sistema de becas del estado.

Sobra decir que es preciso elevar la calidad de la educación. La cantidad de recursos reales por estudiante dedicados a la educación superior necesita aumentar gradualmente, para abatir la tendencia a la baja de los últimos años. La mayor disponibilidad de recursos también sería un medio eficaz para mejorar los sueldos de los profesores e investigadores, de manera que tanto el estudiantado como los administradores pudieran exigir más al cuerpo docente, y así lograr un mejoramiento gradual en la calidad de la educación.

No es tarea fácil poner en marcha cualquiera de las opciones señaladas, aunque redituaria grandes beneficios sociales. La iniciativa debe provenir del gobierno federal. Desafortunadamente, las señales hasta el momento se inclinan más a preservar el *statu quo* que a emprender una verdadera reforma. Sin un cambio institucional drástico en el financiamiento de la educación superior, no puede esperarse que mejore la calidad educativa.

## **Política agrícola**

La iniciativa del gobierno puede ser crucial para el desarrollo económico también en otras áreas. Es el caso del sector agropecuario tradicional, que ha estado sujeto a importantes modificaciones institucionales y normativas en los últimos años. La contribución de este sector al PIB total (6%) es relativamente modesta, comparada con su potencial productivo. Los cambios realizados a principios del decenio de 1990 al antiguo sistema de subsidios y precios de garantía para determinados productos agrícolas, así como la capacidad de transferir la propiedad de los ejidos, que antes estaba prohibida, no han sido suficientes para incrementar la actividad económica de este sector. En el periodo 1993-1996, el crecimiento real del sector agropecuario tuvo un promedio menor de 1% al año —menor a la tasa observada en los cinco años anteriores a los cambios mencionados (1.7% anual).

De nuevo, esto indica la posibilidad de participación gubernamental en varios frentes: crear mercados donde en la actualidad no los hay o son incipientes; diseminar información sobre cultivos y otros productos que podrían sustituir al sistema de producción tradicional; difundir tecnología de alto rendimiento; y construir infraestructura para facilitar la producción y/o comercialización y acceso al financiamiento agrícola bajo mejores condiciones. Sin la combinación de estos factores, la brecha se ensanchará entre los agricultores ricos y modernos y la mayoría de la población rural que vive actualmente dentro del sistema agrícola tradicional.

## **Política industrial**

Como ya se señaló, la capacidad productiva de la economía mexicana, en particular el mercado interno, ha sido desatendida en los últimos años. A fines de 1995 la demanda nacional representó 73% de la demanda total de bienes y servicios, en tanto que la producción destinada al mercado interno representó sólo 60% de la producción de los agricultores mexicanos. El crecimiento del PIB entre 1990 y 1994 muestra un incremento promedio anual de 2.8% en términos reales, comparado con 1.6% del periodo 1980-1990. Sin embargo, este indicador disfraza ciertos cambios en la composición de la oferta y la demanda de bienes y servicios que son importantes para el desarrollo económico.

A principios del decenio de 1980, la oferta y la demanda totales crecieron casi al mismo ritmo. Con la intensificación del libre mercado entre 1988 y 1994, el mercado interno empezó a satisfacer cada vez más sus necesidades con productos del extranjero en vez de nacionales. La producción mexicana destinada al consumo interno aumentó poco menos de 2% por año, en tanto que la producción del extranjero (importaciones) destinada a satisfacer esta demanda interna creció seis veces más rápido (12%). Esta brecha entre demanda interna y producción destinada al consumo interno puede ensancharse aún más en el futuro. Evidentemente, el sistema de producción nacional y la demanda interna no tienen un vínculo sólido. La evidencia sugiere que aunque los consumidores experimenten mayor bienestar conforme aumenta su capacidad de demanda, la capacidad productiva de los productores cuya actividad se relaciona con la demanda interna aumentará

lentamente, y la creciente demanda del consumidor será satisfecha con importaciones en lugar de hacerlo con productos nacionales.

Como ya se mencionó, el peso relativo de las exportaciones sigue siendo menor que el de la actividad económica interna, lo que significa que aun el crecimiento de exportaciones más dinámico no está compensando al letárgico sector productivo nacional. Además, parece ser que transformar la capacidad productiva nacional en exportaciones potenciales requiere de un periodo de transición mucho más largo, lo que se confirma con el hecho de que ni la demanda interna ni la producción interna destinada a satisfacer dicha demanda recuperarán los niveles anteriores a la crisis antes de 1998.

Este contexto parece propicio para que el gobierno mexicano defina una política industrial que fomente una redistribución más eficiente de los recursos productivos y estimule con ello el crecimiento económico. En algunos países, el gobierno y la iniciativa privada han definido con toda claridad en qué industrias se justifica dar tratamiento especial al apoyo tecnológico, al establecimiento de normas de calidad, y al posicionamiento en determinadas cadenas productivas. En ciertos casos, el tratamiento especial ha consistido en apoyar esta actividad mediante incentivos fiscales o crediticios y, en esta situación, conviene plantear reglas bien definidas y contar con árbitros que sancionen los objetivos para medir el desempeño. Siempre existe el riesgo de seleccionar a las industrias equivocadas o de que los incentivos se administren mal, pero si el enfoque tiene un diseño flexible, puede servir como una buena herramienta para el avance económico.

En 1996, el régimen de Zedillo anunció un programa de política industrial basado en tres metas estratégicas: promover las exportaciones, crear un mercado

interno más sólido (así como un mercado basado en la sustitución de importaciones), y fortalecer la integración económica regional y sectorial. Desafortunadamente, la política respecto a esos objetivos parece ser inadecuada. El gobierno se ha opuesto a dar una definición más precisa de las actividades económicas que pudieran promoverse, aun cuando la evidencia demuestra que en algunos casos la combinación de gobierno y apoyo privado podría beneficiar el desarrollo económico.

La industria automotriz es un buen ejemplo de la combinación de esfuerzos entre gobierno y sector privado. Un poco antes de la crisis económica de 1994, esta industria producía más de medio millón de vehículos al año, generaba ventas anuales cercanas a 15 mil millones de dólares e involucraba directamente a casi 1,500 fabricantes (incluyendo a las grandes plantas armadoras así como a los pequeños y medianos proveedores de autopartes). Lejos estamos de los años sesenta cuando el gobierno decidió apoyar la producción automotriz en México, principalmente al establecer aranceles de importación, lo que dio pauta a diversas medidas para promover la integración vertical e incrementar las partes automotrices de fabricación nacional. En una etapa posterior, se otorgaron incentivos para promover la exportación. Hoy se exporta más de la mitad de la producción automotriz mexicana, lo que revela que la industria tiene costos competitivos conforme a las normas internacionales.

Una evaluación posterior de la regulación automotriz durante las tres décadas pasadas seguramente mostraría muchos errores. Quizá las restricciones a la importación se mantuvieron demasiado tiempo, perjudicando al consumidor mexicano con precios más altos en los automóviles; algunas regulaciones no favorecieron la integración vertical o actuaron en contra de las exportaciones. Pero

estos errores se resolvieron mediante la experimentación de políticas subsecuentes y, actualmente, la industria automotriz mexicana está a la altura de las normas más rigurosas del libre mercado. Este caso sugiere que la sociedad puede aceptar que el camino al éxito económico está lleno de errores, pero que es preferible la injerencia gubernamental en ciertos ámbitos a viajar sin brújula camino a lo desconocido. Éste es un ejemplo de colaboración directa entre gobierno y sector privado que favorece el desarrollo económico.

Debe quedar claro que la colaboración no implica que el gobierno sustituya o haga de lado al sector privado. En algunos casos la intervención gubernamental para eliminar obstáculos en el desarrollo del libre mercado es más adecuada como lo ejemplifican el TLCAN y la reforma del sector financiero antes descritas.

Sin embargo, en otros casos se requiere la prestación directa de bienes y servicios por parte del gobierno o del estímulo a la actividad del sector privado cuando los incentivos de éste son débiles. La intervención gubernamental podría ser temporal, pero no se justifica el rechazo a priori debido a aspectos puramente ideológicos.

Desde 1989 el gobierno mexicano ha insistido en que un libre mercado sin restricciones es la mejor vía para el desarrollo económico. En general, el poder ejecutivo tiene que ser muy fuerte para imponer su punto de vista en el congreso. Esto podría cambiar en un futuro cercano a raíz de las elecciones de julio de 1997, tan importantes para el proceso democrático de México, que incluyeron al congreso (a toda la cámara de diputados y a una parte minoritaria del senado), siete gubernaturas que representan casi 25% de los estados mexicanos, incluyendo, por



primera vez, a la ciudad de México (antes, el regente de la ciudad era designado por el presidente) y a la asamblea local de la capital.

Las elecciones fueron justas y transparentes, y el resultado electoral implicó una fuerte recomposición de poder entre los partidos políticos y también entre los poderes ejecutivo y legislativo. En sus casi setenta años de historia, el PRI tuvo la mayoría absoluta en ambas cámaras del congreso, por lo que éste siempre apoyaba las iniciativas presidenciales, incluso en el terreno económico.

Uno de los resultados más críticos de las elecciones de julio de 1997 es que el PRI perdió su mayoría absoluta en la cámara de diputados, aunque mantuvo el control del senado. Esto significa que ahora toda iniciativa política tendrá que ser negociada, y el gobierno ya no operará desde una posición de poder supremo. Dado que no está acostumbrado a negociar con la legislatura desde una posición minoritaria, las implicaciones políticas de esta nueva situación aún no son claras.

Es posible que, a diferencia del pasado, los partidos políticos y los representantes de las cámaras ejerzan más influencia en la política económica, lo que puede representar una oportunidad para adoptar algunas de las sugerencias y recomendaciones antes descritas. Existe un acuerdo general entre los principales partidos políticos (PRI, PAN y PRD) sobre la necesidad de crear relaciones económicas más equitativas, así como de lograr una mejor distribución de los beneficios derivados del crecimiento económico. Todos los partidos reconocen que las fuerzas del mercado son herramientas útiles para identificar las necesidades económicas y distribuir los recursos. Sin embargo, es más fácil que los políticos hagan excepciones por razones políticas a que los tecnócratas del sector público logren hacerlo.

Es demasiado pronto para evaluar en qué medida los resultados electorales de 1997 promoverán cambios en la política de desarrollo económico de México. No obstante, el nuevo equilibrio de ventajas y responsabilidades de los diversos actores implicados en el diseño e instrumentación de la política económica ha creado un panorama prometedor en el mediano plazo.

## **La Política Social Bajo el Nuevo Modelo Económico:**

### ***Dilemas Políticos de una Reforma Pendiente***

**Guillermo Trejo y Claudio Jones**

En el umbral la modernización económica y política, el tejido social de México muestra ya síntomas críticos de deterioro. A pesar de los intentos en la última década por reorientar la política social hacia una atención más enfocada a los pobres, la pobreza y las desigualdades sociales y regionales han ido en aumento. Los instrumentos tradicionales y los nuevos mecanismos de la política social no han sido efectivos para atacar de manera frontal estos problemas ancestrales. Tampoco han sido eficaces para enfrentar los costos sociales que se han acumulado en más de una década de ciclos de crisis, estabilización y transformación estructural.

¿En qué medida será posible enfrentar de manera efectiva los problemas de la pobreza y la desigualdad en el marco de una economía abierta y de mercado? ¿Bajo qué condiciones las élites gobernantes tendrían incentivos para llevar a cabo reformas institucionales del sector social que resulten en una oferta más efectiva y equitativa de la política social? ¿Acaso el actual proceso de democratización conlleva los incentivos para hacer más eficiente y equitativo al sector social? ¿O sólo rebeliones como la chiapaneca conducirán a la sociedad y al gobierno a buscar una verdadera reforma del sector social?

El levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) ha sido un llamado de alerta en México y en el resto de América Latina sobre los costos sociales acumulados en más de una década de crisis, estabilización y liberalización

económicas. La rebelión indígena en Chiapas no sólo nos remite al pasado al México profundo sino también nos exige mirar hacia el futuro: ¿Cuáles son las consecuencias sociales de largo plazo del nuevo modelo económico? ¿Existen alternativas de desarrollo para los pueblos indígenas, los pobres rurales y urbanos dentro de la nueva economía mexicana? ¿Se traducirá el crecimiento económico en oportunidades para salir de la pobreza y elevar sus niveles de vida o continuará el deterioro actual? En la *Primera Declaración de la Selva Lacandona*, el EZLN advirtió que los indígenas mexicanos no tienen cabida en la nueva economía mexicana: al TLC, de hecho, lo han caracterizado como “un certificado de defunción para los pueblos indígenas”. La crisis económica detonada por la devaluación del peso en diciembre de 1994 alimentó la expectativa entre grupos de ingresos medios y bajos, en las urbes y en el campo, de que los beneficios de la política económica se concentrarán en unas cuantas manos.

El propósito de este capítulo es analizar la política social que han seguido sucesivas administraciones a partir de la crisis de 1982 y del inicio de la reforma económica. La pregunta central que nos interesa responder es por qué sucesivos gobiernos priístas desde 1982 han sido incapaces de articular una estrategia comprehensiva para atacar la pobreza y la desigualdad que al mismo tiempo alivie los costos sociales de la reforma económica y sienta las bases para su solución. Nuestro argumento es que desde el gobierno de Miguel de la Madrid -almenos- ha existido una transacción básica entre la Presidencia de la República y las organizaciones del movimiento obrero oficial mediante la cual los grandes sindicatos corporativos garantizaron el control de las demandas de empleados y burócratas durante la implementación de la reforma económica, a cambio de espacios de

representación política y un margen significativo de discrecionalidad en la operación de las instituciones del sector social. Paradójicamente, los mismos mecanismos corporativos y clientelares de control político que permitieron impulsar las reformas económicas, a la postre se han traducido en uno de los mayores obstáculos a la reforma institucional del sector social.

Los efectos negativos que el ajuste económico y la liberalización han tenido sobre la pobreza y la desigualdad probablemente persistirán a menos que el gobierno se comprometa a realizar una profunda reforma institucional del sector social encaminada a garantizar las capacidades básicas de todos los ciudadanos de manera más eficiente y equitativa. La evidencia empírica sugiere que el crecimiento basado en las exportaciones por sí mismo no podrá reducir la pobreza ni la desigualdad, y que, en ausencia de un sistema de política social equitativo y eficaz, es posible que las condiciones empeoren. (1)

El capítulo se divide en tres secciones. En la primera sección se analiza la evolución de la pobreza y la distribución del ingreso entre 1982 y 1996. Si bien la estabilización y la liberalización económicas han tenido efectos sociales tanto positivos como negativos, desde el inicio de la reforma económica la pobreza y las desigualdades de ingreso, entre clases y regiones geográficas se han intensificado.(2) Todo parece indicar que los beneficios de la globalización y de la apertura comercial se repartirán de manera muy desigual entre clases sociales y regiones geográficas. Mientras que parte de la población en algunos estados del norte del país se ha visto y se verá beneficiados por el TLC, segmentos importantes de la sociedad en el centro, sur y sureste del país, en ausencia de políticas sociales efectivas y de canales institucionales para expresarse políticamente, han visto su

horizonte reducirse a tres opciones: permitir que continúe el actual proceso de deterioro social, migrar a los Estados Unidos o levantarse en armas.

En la segunda sección se analizan las estrategias de política social que han seguido diferentes gobiernos desde 1982. Se estudian las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda y los programas de combate a la pobreza y de empleo de los gobiernos de de la Madrid, Salinas y Zedillo. El argumento en esta sección es que la evolución de la política social bajo el nuevo modelo económico ha estado condicionada por la agenda económica de la presidencia y por la negociación estratégica entre el presidente y las corporaciones del PRI para instrumentar la estabilización y la liberalización económicas. A cambio de su apoyo incondicional en la instrumentación de la reforma económica, sucesivos presidentes desde de la Madrid le han ratificado al sindicalismo oficial un espacio libre de acción en el sector social. Con ello persiste el veto de las corporaciones obreras en caso de una posible reforma de la política social. Los casos excepcionales de las reformas en el sector educativo y en el sistema de pensiones fueron producto de crisis políticas y financieras coyunturales: pareciera ser que sólo en caso de crisis, el sindicalismo oficial ha perdido su margen de control y su veto en el sector social. En circunstancias normales, las corporaciones han mantenido su control sobre las instituciones sociales del país.

Los programas de combate a la pobreza también han estado supeditados a la política presidencial: primero a las necesidades políticas del "hiperpresidencialismo" durante el sexenio de Salinas y más tarde al debilitamiento estructural de la autoridad presidencial bajo Zedillo. Con Salinas, los programas de combate a la pobreza fueron poco efectivos; con Zedillo, al descentralizarse dos tercios del

presupuesto destinado a aliviar la pobreza a los gobiernos estatales, el gobierno federal se quedó sin un programa de combate a la pobreza, justo cuando el país se encontraba inmerso en una de las crisis económicas más agudas de nuestra historia contemporánea.

En la última sección analizamos los desafíos políticos surgidos a raíz del debilitamiento de la autoridad presidencial y la descentralización del poder político, en el contexto de un deterioro social y una polarización regional cada vez más rápidos. Proponemos que la enorme brecha surgida entre la región democrática y cada vez más rica del norte, y la atrasada región del sur, dominada por el PRI, abre la posibilidad a futuras rebeliones y presenta graves problemas de coordinación, gobernabilidad y cohesión nacional. Sugerimos que el gobierno federal, bajo la estricta vigilancia del Congreso federal, hoy más plural, habrá de desempeñar un papel compensatorio más activo encaminado a reducir la brecha socio-económica que se ensancha entre las diferentes regiones geográficas del país. Por último, especulamos acerca de las condiciones políticas que propiciarían una profunda reforma del sector social.

### **La pobreza y la desigualdad en México**

La reforma económica que dio inicio en la administración de Miguel de la Madrid ha tenido efectos positivos y negativos sobre la pobreza y la desigualdad. Para 1995, sin embargo, algunos estudios sugieren que el efecto neto ya era negativo.<sup>(3)</sup> En el caso de la desigualdad en el ingreso no existe ninguna ambigüedad: entre 1984 y 1989, la desigualdad se polarizó de manera significativa para mejorar ligeramente

durante el sexenio de Salinas. Las desigualdades regionales también se han profundizado, aunque de manera menos acentuada que la desigualdad en el ingreso. La incidencia de la pobreza, como sugieren la mayoría de los estudios, se elevó ligeramente entre 1982 y 1992. (4) Es muy probable que todos estos indicadores sociales hayan experimentado un deterioro significativo a raíz de la crisis de 1994 y 1995.

Como se ilustra en el cuadro 3.1, los ciclos de crisis, estabilización y contracción que marcaron al gobierno de Miguel de la Madrid tuvieron un efecto negativo sobre la distribución del ingreso. Tras una mejor significativa en la distribución del ingreso durante los años del auge petrolero, entre 1984 y 1989 el 90% de la población experimentó un descenso en su participación en el ingreso nacional en favor del 10% más rico. En 1984, el decil más alto de la población percibía un nivel de ingreso 22.6 veces mayor al ingreso promedio del decil más bajo. Para 1989, esta relación aumentó a una razón de 32.9 a uno.

Durante el gobierno de Carlos Salinas la distribución del ingreso no cambió significativamente, en parte por la sobrevaluación del peso. (5) Sin embargo, si se atiende al cambio porcentual acumulado en la distribución del ingreso entre 1984 y 1992 se observa una caída brusca en la participación del ingreso del 90% de la población en favor del 10% más rico. La recesión y el ajuste económico de 1995, seguramente tuvieron efectos regresivos en la estructura de la distribución del ingreso.



**Cuadro 3.1 La distribución del ingreso en México, 1984-1992****Proporción del ingreso (%)**

Deciles y percentiles	1984	1989	1992	1984-1992 (cambio %)
5% más bajo	0.60	0.46	0.50	- -
1er decil	1.60	1.29	1.30	-18.3
2o decil	2.89	2.41	2.35	-18.8
3er decil	3.78	3.30	3.20	-15.4
4o decil	4.72	4.22	4.16	-11.9
5o decil	5.91	5.26	5.14	-13.1
6o decil	7.32	6.56	6.42	-12.2
7o decil	9.18	8.26	8.33	-9.3
8o decil	11.94	10.67	10.94	-8.4
9o decil	16.52	15.51	16.10	-2.6
10o decil	36.13	42.50	42.06	+16.4
5% más alto	24.15	30.76	29.36	- -
Coef. de Gini	0.4740	0.5312	0.5313	- -

**Fuente:** Humberto Pánuco-Laguerre y Miguel Székely, "Income Distribution and Poverty in Mexico", en *The New Economic Model in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty*, Victor Bulmer-Tomas (comp.), Nueva York, St. Martin's Press, 1996.

La pobreza extrema en México experimentó una caída importante entre 1960 y 1981 y la pobreza moderada aumentó aunque a tasas decrecientes. A partir de la crisis de la deuda en 1982, sin embargo, la incidencia de la pobreza extrema y moderada aumentaron ligeramente. La mayoría de los estudios sobre la pobreza extrema, a pesar de sus diferencias respecto a los métodos de medición concluyen que ésta aumentó durante el gobierno de Miguel de la Madrid. Como en la mayor parte del mundo, la pobreza extrema en México es un fenómeno primordialmente rural y afecta en particular a un porcentaje muy alto de la población indígena. En 1984 el 64% de la pobreza extrema en el país se concentraba en el medio rural.

Para 1989 el México rural aportaba el 69.4% de la pobreza extrema. La pobreza moderada permaneció constante o aumentó ligeramente durante estos años.

Entre 1989 y 1992, la pobreza extrema tuvo un crecimiento apenas perceptible y la pobreza moderada disminuyó, aunque sólo por un margen reducido.(6) Al igual que con la desigualdad del ingreso, la crisis de 1995 y las imposiciones fiscales subsecuentes quizá tuvieron un agudo efecto negativo en la incidencia de la pobreza. De acuerdo con cifras oficiales preliminares, se calcula que para 1996 15 millones de mexicanos (16% de la población) vivían en condiciones de extrema pobreza y 30 millones (cerca del 33% de la población) son moderadamente pobres.(7)

Un estudio sobre la elasticidad de la pobreza con respecto a cambios en el ingreso promedio reporta que entre 1984 y 1992 el crecimiento económico no tuvo ningún efecto positivo en la reducción de la pobreza.(8) El mismo estudio reporta que, a diferencia del crecimiento económico, las mejoras en la distribución del ingreso sí tendrían un efecto positivo sobre el combate a la pobreza. Estas tendencias actuales parecieran indicar que los beneficios netos del crecimiento económico, en un modelo fincado en el sector exportador, se concentrarán entre los sectores y los agentes económicos involucrados con el exterior. El derrame del crecimiento económico a la población más pobre del país (campesinos, indígenas, obreros no calificados y los trabajadores del sector informal) se antoja poco probable. A menos que los gobiernos federales y estatales diseñen programas eficaces de redistribución del ingreso y de alivio a la pobreza, "la posibilidad de hacer compatibles el crecimiento basado en las exportaciones con el alivio a la pobreza parece limitada por el momento".(9)

Las desigualdades regionales han sido una de las características más persistentes en la historia económica de México. Para finales del siglo XX, estas diferencias han segmentado al país en regiones con niveles socioeconómicos análogos a países industrializados, mientras que otras partes del país mantienen características tercermundistas. Mientras que algunos estados en el norte del país presentan niveles de ingreso per cápita similares a los de Corea del Sur o Taiwán, la mayoría de los estados en el sur muestra niveles sólo comparables con los de Guatemala y Honduras. Como se ilustra en el cuadro 3.2, detrás de estas diferencias en los niveles de ingreso per cápita se esconden diferencias estructurales: la brecha que separa el norte del sur es fundamentalmente una brecha de *desarrollo humano* (educación, nutrición, salud, expectativas de vida y libertades políticas). Estados del norte del país como Baja California, Chihuahua y Nuevo León presentan niveles de desarrollo humano similares al promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En contraste, estados como Chiapas, Guerrero y Oaxaca muestran índices de desarrollo humano equiparables al promedio de los países centroamericanos.

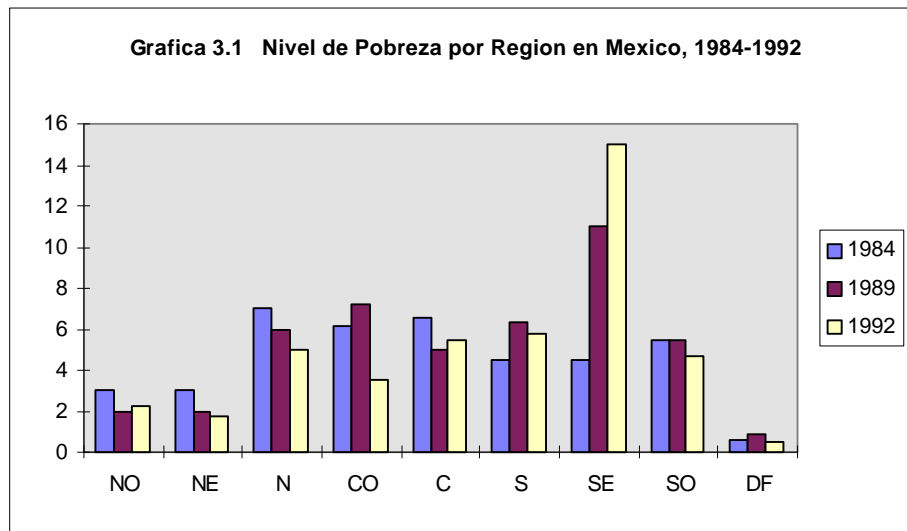
### **Cuadro 3.2 Índice de Desarrollo Humano, estados mexicanos y países seleccionados, 1990**

Nuevo León	0.889	E.U.A.	0.961
Baja California	0.870	Singapur	0.899
Chihuahua	0.827	Portugal	0.899
Guerrero	0.581	Guatemala	0.592
Chiapas	0.579	Honduras	0.563
Oaxaca	0.549	India	0.439

**Fuente:** Para México, Alberto Díaz Cayeros, *Desarrollo económico e inequidad regional: Hacia un nuevo pacto federal*, México, D.F., Porrúa/CIDAC, 1995. Para países seleccionados, Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, *Desarrollo humano: Informe 1990*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1990.

**Nota:** Para los estados mexicanos se utilizaron datos de 1989 y para los países datos de 1990.

Aunque la evidencia al respecto no es aún concluyente, todo parece indicar que las desigualdades regionales se han ensanchado en los últimos años. Estudios preliminares sugieren que la liberalización de la economía y la apertura comercial han tenido efectos dispares en las distintas regiones del país. (10) Contrariamente a lo que la teoría económica neoclásica predeciría, la liberalización económica no ha resultado en la convergencia entre regiones: En la frontera norte, en donde las economías regionales cuentan con niveles competitivos de capital humano y de infraestructura física, sectores importantes se han beneficiado de la apertura comercial y del TLC. En la frontera sur, en contraste, con niveles bajísimos de capital humano y con una infraestructura física muy pobre, los beneficios de la reforma económica no han llegado al sureste mexicano. Lo que es más, la distribución de la pobreza en México ha tomado un rostro sureño. Como se ilustra en la figura 3.1, entre 1984 y 1992 los estados del norte experimentaron una reducción en los niveles de pobreza; en cambio, los estados del sur (sobre todo los del sureste) presentaron un aumento significativo en la pobreza.



**Nota:** NO=noroeste; NE=noreste; N=norte; CO=centro-oeste; C=centro; S=sur; SE=sureste; SO=suroeste; DF= Distrito Federal

**Fuente:** Humberto Pánuco-Laguerre y Miguel Székely, "Income Distribution and Poverty in Mexico", en *The New Economic Model in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty*, Victor Bulmer-Tomas (comp.), Nueva York, St. Martin's Press, 1996.

Los efectos desiguales que ha tenido la reforma económico mexicana en los últimos años plantea enormes desafíos para la política social del país. En la siguiente sección se analizan las estrategias sociales que han llevado a cabo los diferentes gobiernos priístas desde Miguel de la Madrid hasta la primera mitad del gobierno de Ernesto Zedillo. Nuestro propósito es señalar los incentivos y los constreñimientos que han enfrentado sucesivos gobiernos en su intento por definir la agenda social mexicana.

### **La reforma económica y la política social**

La historia de la política social en el México postrevolucionario está estrechamente vinculada a la historia del presidencialismo y del corporativismo. Hasta 1997, la

evolución de la política social había sido resultado del poder relativo y de la negociación estratégica entre la Presidencia de la República y el sindicalismo oficial. Como se ilustra en la Gráfica 3.2, entre 1940 y 1968, con una presidencia fuerte y un sindicalismo oficial consolidado, sucesivas administraciones priístas permitieron la colonización del sector social por parte de los diferentes sindicatos obreros y de burócratas. La política social en estos años se abocó a satisfacer las demandas sociales del sindicalismo oficial. En el contexto de la crisis política que parte de la masacre estudiantil del 68, sin embargo, la Presidencia iniciará intentos sucesivos por aislar recursos del sector social y destinarlos a programas de combate a la pobreza manejados directamente y de manera autónoma desde el Ejecutivo.

**Gráfica 3.2 Relaciones entre la presidencia y el sindicalismo oficial y sus efectos en la política social y de combate**

	<b>Sindicalismo oficial fuerte</b>	<b>Sindicalismo oficial débil</b>
<b>Presidencia fuerte</b>	<p>1940-1970.</p> <p>Colonización sindical del sector social (1940s-principios de los setentas)</p> <p>Incipiente manejo presidencial del combate a la pobreza (1970s.)</p>	<p>1980s.-1994</p> <p>Sindicatos oficiales mantienen poder de veto sobre la reforma de la política social</p> <p>Manejo activo y directo del combate a la pobreza desde la Presidencia</p>
<b>Presidencia débil</b>	<p>¿?</p> <p>Gobernadores crecientemente independientes; Congreso plural; Creciente autonomía y pluralidad sindical; ¿reformas sociales inducidas por la oposición en el poder?</p>	<p>1994-1997</p> <p>Poder de veto sindical sobre política social</p> <p>Descentralización de recursos de combate a la pobreza a estados y municipios</p>

La crisis de la deuda y la reforma económica inauguran un largo proceso de debilitamiento del sindicalismo oficial. No obstante la erosión del poder político de las estructuras obreras corporativas, éstas se mantienen incrustadas en la burocracia del sector social y adquieren poder de veto sobre cualquier reforma de la política social a cambio del apoyo incondicional a la reforma económica. Incluso en el clímax del presidencialismo con Carlos Salinas, cuando el Ejecutivo reconquista una parte importante de los recursos del sector social mediante el Pronasol, sindicalismo oficial mantiene el control de una parte significativa de la burocracia del sector social desconcentrado. El resultado es el manejo partidista de las dependencias del sector social y el uso por parte de la Presidencia de los programas de combate a la pobreza para apuntalar la nueva base del poder del presidente.

Con la crisis económica y política de 1994 se inicia un largo periodo de descentralización política de facto que le restó enorme autoridad a la Presidencia. Con una institución presidencial mermada y con un sindicalismo cada vez más débil, la política social y de combate a la pobreza entran en un impasse que culmina con la descentralización de buena parte del sector social y la abdicación, por parte del presidente, del manejo de los recursos del combate a la pobreza. A partir de 1997, la política social y de combate a la pobreza entra en un territorio totalmente nuevo con una presidencia acotada, un Congreso plural con mayoría opositora, y un movimiento obrero oficial en crisis tras el surgimiento de un movimiento sindical autónomo. La política de salud y de vivienda en buena medida dependerá de la negociación estratégica y las agendas de estos actores nacionales. La política educativa y de combate a la pobreza, por otro lado, dependerá de dinámicas

políticas locales. La siguiente sección elabora con mayor atención a la historia y al análisis, cada sector de la política social.

Los objetivos sociales de la Revolución mexicana, se establecieron en la Constitución de 1917 sirvieron como el sustento material de legitimación del régimen autoritario por más de medio siglo. A diferencia de los sistemas de bienestar de Estados Unidos o Canadá, la política social en México se sustentó sobre bases ocupacionales más que universales y se enfocó sobre la prestación de servicios más que sobre la transferencia de ingresos. La política social concebida en la Constitución fue diseñada para satisfacer los derechos sociales de los trabajadores, mientras que las necesidades de los campesinos se satisficieron con reformas poco sistemáticas de la tierra y con precios de garantía para los granos básicos. Durante los años treinta, los sindicatos nacionales y las grandes centrales obreras establecieron una "alianza histórica" con el estado, mediante la cual tendieron a sacrificar su autonomía para convertirse en un pilar organizacional del PRI. A cambio de una plena autonomía, sindicatos y líderes obtuvieron el monopolio de la representación de los trabajadores, una cuota de gubernaturas y escaños legislativos, además de la satisfacción incremental de los derechos sociales contenidos en la Constitución.<sup>(11)</sup> Para ello se crearon dependencias centralizadas dedicadas a proporcionar servicios sociales básicos, sobre todo para la filiación del sector obrero. Al interior de algunas de estas dependencias surgieron burocracias sindicalizadas afiliadas al PRI que rápidamente adquirieron fuerza para exigir derechos sociales similares a los de los obreros industriales. Con todo, en los decenios de 1940 y 1950, los presidentes mantuvieron el control sobre las



negociaciones que establecían las condiciones de la prestación de los servicios sociales. La creciente influencia de las redes clientelares de sindicatos del PRI se limitó por tanto a la instrumentación de estas políticas. De esta forma, para fines de los años cincuenta, la política social se había convertido en una fuente privilegiada de patronazgo que alimentaba a una red, cada vez más compleja, de relaciones clientelares que convergían en torno a la Presidencia.

Con la gran expansión económica de los años sesenta, el sector social creció en dimensiones y alcance; como resultado, la red de organizaciones que controlaba la operación de la seguridad social y la política social obtuvo un grado de poder sin precedentes. Con el tiempo, la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y varios sindicatos de burócratas afiliados a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) colonizaron al aparato administrativo del Estado en los campos de educación, salud y seguridad social. A medida que los sindicatos y sus líderes aumentaron su control sobre los organismos de seguridad social, salud, educación, etcétera, se fue reduciendo paulatinamente la autonomía que habían tenido los presidentes en el manejo del sector social.

Estas dos tendencias -la creciente influencia sindical sobre las políticas sociales y un margen de maniobra efectiva por parte del presidente sobre estas políticas- no fueron problemáticas mientras el país disfrutó de la expansión económica más larga en el siglo XX y en tanto se aceptó la legitimidad del régimen autoritario no se pusiera en tela de juicio. Sin embargo, cuando la legitimidad del régimen quedó en entredicho tras la masacre estudiantil de 1968 y cuando el "milagro mexicano" llegó a su fin, la falta de autonomía presidencial en el manejo de

la política social se convirtió en un problema fundamental para la sobrevivencia de un régimen autoritario. Uno de los problemas principales era que los grupos que cuestionaban la legitimidad del régimen -amplios segmentos de la clase media y grupos urbano-populares- simplemente no estaban al alcance de los sectores tradicionales del PRI. El segundo problema fue que la política social no cubría, sino muy precariamente, a dos grupos potencialmente explosivos: la población subempleada que comenzó a aumentar en las ciudades más grandes del país y los campesinos sin tierra que permanecían en las zonas rurales.

Luis Echeverría realizó algunos intentos incipientes por recuperar el control sobre la política social, pero no fue sino hasta la presidencia de José López Portillo cuando el presidente realmente procuró el control sobre los hilos del manejo de la política social. Con la creación de la Secretaría de Planeación y Presupuesto (SPP), López Portillo parceló una parte importante de los recursos del sector social públicos y los destinó a políticas especiales de desarrollo regional y de combate a la pobreza manejadas por la propia SPP. Pero el auge petrolero y la expansión económica de fines de los años setenta disminuyeron los incentivos para racionalizar el presupuesto social y la burocracia como un todo. José López Portillo optó finalmente por una estrategia de dos frentes: canalizar nuevos recursos por medio de las dependencias tradicionalmente dominados por el PRI y, al mismo tiempo, destinar petrodólares a proyectos de alivio a la pobreza controlados directamente por la presidencia.

La crisis de la deuda obligó a Miguel de la Madrid y Carlos Salinas a procurar la racionalización del sector social. Durante la presidencia del primero, los presupuestos del sector social disminuyeron en forma dramática. Asimismo, el

gobierno eliminó una serie de subsidios alimentarios que se habían incrementado durante el auge del petróleo. De la Madrid, siguiendo las intenciones originales de su antecesor, implantó un sistema centralizado de planeación de desarrollo regional, mediante el cual el gobierno federal podía negociar con los gobiernos estatales los programas anuales de desarrollo del estado. Además, en un intento comenzar a deslindar a las burocracias del control del PRI, de la Madrid implantó un ambicioso programa de descentralización administrativa en los sectores educativo, de salud y vivienda. Por último, en respuesta a la creciente presión política ejercida por los movimientos urbano-populares surgidos después del terremoto de 1985 en la ciudad de México, de la Madrid aumentó los recursos de desarrollo urbano administrados por el gabinete presidencial e introdujo enmiendas constitucionales para que los derechos universales de salud y vivienda abarcaran a todos los mexicanos (no sólo a los trabajadores organizados).

Pese a los continuos intentos de Miguel de la Madrid por debilitar el control ejercido por los sindicatos priístas sobre el sector social, éstos lograron mantener un significativo poder de veto sobre las reformas de la política social. Aceptar este poder de veto fue el costo político que pagaron de la Madrid e incluso Salinas, por depender de los sindicatos para controlar las demandas salariales y para reprimir un posible descontento social durante los largos años de la estabilización y el ajuste estructural. El descontento del sindicalismo se pudo controlar en parte porque los sindicatos del PRI obtuvieron prebendas y privilegios al permitírseles colonizar las delegaciones estatales de los sectores de educación, salud y vivienda.

A diferencia de la Madrid, Salinas hizo de la política social una pieza medular de su gobierno. Con la estabilización económica y la transformación estructural de la

economía como telón de fondo, Salinas continuó los intentos de sus antecesores por centralizar el gasto social bajo el control autónomo de la presidencia.<sup>(12)</sup> Apoyado en la infraestructura burocrática y en las redes construidas durante una década en la SPP, Salinas creó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) bajo el estricto control de una élite presidencial cerrada. Con el PRONASOL, Salinas superó los intentos de sus antecesores por asegurar que una porción de los recursos del sector social estuviera en manos de la presidencia. Más aún, tras cimbrar la estructura corporativista del PRI al encarcelar a Joaquín Hernández Galicia, líder del sindicato de PEMEX y al obligar a Carlos Jonguitud Barrios, líder del magisterio a renunciar, Salinas desplegó un intento sin precedentes por utilizar los recursos destinados al gasto social para organizar una base de apoyo político paralela al PRI y controlada por la presidencia. Ésta fue la etapa culminante del presidencialismo mexicano. Sin embargo, los sindicatos oficiales y específicamente la CTM, obstaculizaron el intento salinista por desprender al PRI de sus raíces corporativistas durante la XIV Asamblea General del PRI en 1990.

Ante la perspectiva de que México se uniera a las filas de las naciones industrializadas hacia fines de su gestión, con un índice inusual de popularidad presidencial y un PRONASOL igualmente popular, Carlos Salinas vio reducidos sus incentivos para luchar decisivamente por la descorporativización del PRI. Salinas finalmente abdicaría en su intento por reorganizar al PRI de manera definitiva. Para el sector social esto significó que, tras la reforma educativa de 1992, la administración salinista se abstenía de intentar cualquier reforma institucional profunda en otras áreas sociales, incluyendo la salud, la seguridad social y la vivienda.

En 1994, la autoridad presidencial declinó rápidamente durante la transferencia del poder de Carlos Salinas a Ernesto Zedillo, a consecuencia del asesinato del candidato presidencial del PRI Luis Donaldo Colosio y de la fragmentación de la clase política priísta. El cambio político en México desde la crisis de 1994 se ha caracterizado por la quiebra de las jerarquías centralizadas y la dispersión del poder político a lo largo y ancho del país. La primera y más importante fuente de descentralización emanó del PRI mismo: después del asesinato de Colosio, la presidencia dejó de funcionar como el punto focal de la clase política priísta. Por primera vez desde los años treinta, los objetivos de muchos actores políticos regionales dejaron de converger en torno a la figura del presidente. Las carreras políticas de los priístas en la era postsalinista depende cada vez más de las élites regionales -de los gobernadores en particular- más que de la voluntad presidencial. La segunda fuente de descentralización política surgió de los cuadros, cada vez más numerosos, de gobernadores y presidentes municipales de oposición que se han afianzado, sobre todo en estados del norte y centro del país. Por último, otra fuente de descentralización surge de las demandas de autonomía regional de los pueblos indígenas inspirados en el movimiento zapatista.

La fragmentación y dispersión del poder político abrió la puerta a la descentralización de la política social y de combate a la pobreza. En 1996, como respuesta a presiones políticas cada vez mayores para llevar a cabo dicha descentralización, y en un esfuerzo por disociar a su administración de la desacreditada gestión de Salinas, Ernesto Zedillo transfirió dos tercios de los recursos del PRONASOL a los gobiernos estatales y municipales. Al transferir estos fondos, Zedillo cedió el presupuesto social que había servido a distintos gobiernos

desde López Portillo para lanzar programas contra la pobreza controlados por la presidencia. El destino final de estos recursos dependerá en buena medida de la estructura de la competencia política de los estados. Y en estados dominados por la hegemonía priísta, los recursos difícilmente llegarían a los más pobres. Cuando el país se encuentra apenas recuperándose de la peor crisis económica desde 1929, con la pobreza y la desigualdad en aumento, México se encuentra nuevamente sin una estrategia eficaz e integral para enfrentar el rápido deterioro social.

En más de una década de reformas económicas, los sucesivos gobiernos priístas no han logrado diseñar una estrategia amplia e integral que enfrente los costos sociales de la transformación económica y se aboque a combatir la creciente pobreza y desigualdad. Los gobiernos -desde de la Madrid hasta Zedillo- no han podido instrumentar una estrategia profunda y articulada de reformas al sector social ni han diseñado redes de seguridad adecuadas para el desempleo y la protección al salario, como ilustran los análisis de cada sector de política social a continuación.

### ***Educación*** (13)

El sector educativo fue el primer —y hasta ahora único— sector en el que se intentó llevar a cabo una reforma institucional comprehensiva. Tras dos décadas de reformas fallidas, en 1992 se anunció una profunda reforma educativa que recogía demandas de los más diversos sectores sociales, incluyendo a la disidencia magisterial, y que contaba con el beneplácito de muchos de los críticos más agudos de la política educativa en el país. Con todo, la reforma educativa de 1992 fue producto de una crisis política coyuntural: Para 1991, Carlos Jonguitud Barrios,

entonces líder del magisterio, había sido rebasado por la movilización de la disidencia magisterial, la cual amenazaba con reactivar las movilizaciones populares generadas en torno a las elecciones presidenciales de 1988. Con la caída de Jonguitud Barrios y con el paquete de reformas educativas de 1992, cesaron las movilizaciones de la disidencia. Con la crisis política bajo control, sin embargo, la instrumentación del paquete de reformas tomó un plano secundario.

El desarrollo del sistema educativo mexicano se fincó en torno a dos instituciones: la Secretaría de Educación Pública (SEP), fundada en 1921, y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), creado a principios de los años cuarenta como una organización nacional que unificaría al magisterio entonces ideológicamente dividido y regionalmente fragmentado. Con el propósito de facilitar el diseño y la instrumentación de la política educativa, el SNTE se construyó a imagen y semejanza de la SEP. El sindicato pronto ganó posiciones de poder dentro de la secretaría y con el tiempo se fue apoderando de la operación de las escuelas. Ya para los años sesenta todas las decisiones de carácter educativo — desde el diseño y la planeación de los servicios educativos hasta la enseñanza y la evaluación— eran responsabilidad conjunta de la SEP y del SNTE. Dos décadas más tarde, en los años ochenta, la SEP se había convertido ya en la burocracia federal más numerosa en el país y el SNTE en el sindicato más grande de América Latina.

Para los años noventa y a pesar de las reformas introducidas en 1992 el sistema educativo mexicano enfrenta enormes problemas: la cobertura de las necesidades educativas varía de manera significativa entre regiones pobres y ricas; el aprovechamiento escolar promedio de los estudiantes es todavía muy bajo,

particularmente en matemáticas y ciencias naturales; los maestros están mal capacitados; las escuelas todavía se encuentran bajo el control corporativo y clientelar del SNTE; y tanto la Ley General de Educación como el sindicato de maestros desalientan la participación de los padres en el proceso educativo.

Con un presupuesto cercano a 5% del PIB en 1994, el sistema educativo mexicano logró cubrir el 68% de la demanda de educación preescolar, 92% de las necesidades de educación primaria y el 82% de la secundaria. Sin embargo, una de cada cinco escuelas cuentan tan sólo con un maestro y una de cada cinco escuelas no ofrece los seis grados de la educación primaria. El acceso a la educación básica es muy desigual en el país: Si bien la demanda de educación primaria se satisface por completo en la ciudad de México y en los estados de Baja California y Nuevo León, las necesidades educativas en las zonas rurales e indígenas del sur y el sureste sólo se cubren parcialmente.

El aprovechamiento escolar promedio de los estudiantes mexicanos es muy bajo. De acuerdo con cifras oficiales, en el año académico de 1990-1991, la eficiencia terminal en el ciclo escolar básico fue del 50% y, conforme a pruebas estandarizadas, sólo el 16% de los egresados de primaria lograron satisfacer los requisitos académicos mínimos del programa de estudios. El rendimiento escolar también varía entre regiones. Mientras que la ciudad de México, Baja California y Nuevo León presentan los niveles más altos de eficiencia terminal y las calificaciones más altas en el país, los estados rurales del sur y del sureste se encuentran muy por debajo del promedio nacional.

El bajo rendimiento educativo se debe a tres factores: la desnutrición de un número significativo de los estudiantes; una preparación deficiente de padres y



maestros; y la estructura autoritaria de las escuelas. En lo que respecta al alumnado, conforme a cálculos del sector privado, 30% de los niños mexicanos de menos de cinco años están desnutridos. Los estados con los niveles más altos de desnutrición infantil son Chiapas, Guerrero y Oaxaca. En las zonas rurales de estos estados, la mitad de los padres de familia con niños menores de cinco años son analfabetas. En lo que concierne a la formación de los maestros, una prueba muestral estandarizada aplicada a maestros egresados de las normales del país en 1989 reveló un magisterio con una calificación promedio de 4.6 sobre 10. Un magisterio con una preparación deficiente y con salarios raquíticos difícilmente podrá ayudar a niños desnutridos y a padres con poca preparación.

Estos problemas con el cuerpo docente y estudiantil se magnifican por la estructura autoritaria de las escuelas primarias mexicanas. Por décadas, la escuela ha sido el coto de poder del SNTE: el sindicato controla los nombramientos de inspectores, directores y maestros. La evaluación y promoción de los maestros depende de los directores y el destino de éstos, a su vez, está en manos de los inspectores. La cadena de relaciones clientelares que va del sindicato hasta la escuela, pasando por inspectores y directores ha tenido efectos perversos sobre el proceso de enseñanza-aprendizaje: en respuesta a las demandas sindicales, por ejemplo, los maestros de primaria invierten casi la mitad del día escolar en tareas administrativas.

La reforma del sistema educativo ha sido una prioridad para sucesivas administraciones a partir de los años setenta, cuando Luis Echeverría intentó por vez primera reafirmar el control presidencial sobre la política social y en particular sobre la política educativa. Los primeros intentos por descentralizar la educación básica se

gestaron en el sexenio de Echeverría y desde entonces el SNTE había dado la lucha por obstaculizar la descentralización del sistema. No fue sino hasta 1992 cuando Carlos Salinas logró finalmente impulsar la descentralización de la educación básica. La reforma educativa de 1992 fue una respuesta ante la creciente incapacidad del SNTE para controlar a la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) la cual en 1991 amenazaba con reavivar las movilizaciones popular que Salinas había cooptado mediante el Programa Nacional de Solidaridad. La reforma interna del SNTE, bajo un liderazgo renovado, facilitó la negociación de una amplia reforma educativa que incluyó los siguientes cambios:

1. El gobierno federal transfirió la administración de la educación básica y de las normales a los gobiernos estatales.
2. La Secretaría de Educación experimentó una enorme transformación organizativa y sus funciones se limitaron a actividades de coordinación y de compensación.
3. El programa de estudios de primaria se modificó sustancialmente.
4. Se propuso la creación de un nuevo sistema de evaluación y capacitación de maestros, además de mecanismos meritocráticos de promoción.
5. Se propuso la creación de comités de participación social a nivel nacional, estatal y municipal, con el fin de que los padres de familia y la sociedad en su conjunto supervisaran el proceso de la reforma educativa.

Durante el gobierno de Salinas los dos primeros objetivos se cumplieron cabalmente, el tercero se satisfizo parcialmente, pero los dos últimos nunca se cumplieron.

El resultado de largo plazo de la reforma educativa dependerá, en buena medida, de dinámicas políticas locales en los estados: del grado de competitividad electoral; del compromiso que los gobernadores tengan con la educación básica; del poder relativo de negociación de las secciones del SNTE y de los sindicatos locales que han surgido en algunos estados de la República; y, finalmente, de la capacidad de los padres de familia para organizarse y para vigilar el proceso educativo de sus hijos. En el corto plazo, sin embargo, el éxito de la reforma dependerá de la capacidad del gobierno federal para instrumentar la reforma educativa en su totalidad. Las cadenas clientelares de control laboral que condicionan el proceso de enseñanza-aprendizaje no se romperán a menos de que se establezcan mecanismos meritocráticos de promoción vinculados a mecanismos transparentes para la evaluación y capacitación del magisterio. De igual manera, en la medida en que la participación de los padres de familia en el proceso educativo esté formalmente prohibida, el sistema educativo mexicano no contará con uno de los insumos más valiosos en el proceso educativo: la participación activa de los padres de familia en las labores educativas de sus hijos.

La aplicación cabal de la reforma educativa que estuvo a su cargo es el objetivo central de la política educativa de Ernesto Zedillo. En septiembre de 1996 el gobierno de Zedillo estableció un nuevo sistema de evaluación y capacitación, cuatro años después de haberse iniciado la reforma. El carácter meritocrático del nuevo sistema de evaluación y capacitación, sin embargo, está limitado en tanto el SNTE conserve un papel sustantivo en el proceso de evaluación. Los comités de participación social contemplados en la reforma educativa de 1992 no han trascendido todavía al papel: el gobierno federal y la mayor parte de los gobiernos

estatales, además del SNTE parecen estar decididos a mantener cerradas las aulas a la participación de los padres de familia.

La aplicación lenta y parcial de la reforma educativa de 1992 pone de relieve los límites que enfrenta una reforma comprehensiva del sector social en México. Aunque la reforma educativa fue diseñada como un programa amplio de cambios institucionales, su instrumentación parece estar relegada a un segundo plano: una vez que las movilizaciones de la disidencia magisterial estuvieron bajo control, la instrumentación de la reforma educativa se relegó de la lista de prioridades de la agenda presidencial.

### ***Salud y seguridad social*** (14)

Las reformas a los sistemas de salud y seguridad social no ocuparon un sitio prioritario en la agenda gubernamental sino hasta que sobrevino la crisis del peso en diciembre de 1994. En efecto, se introdujeron reformas principalmente dirigidas a aumentar el ahorro interno e impedir el colapso financiero del sistema de seguridad social pero una reforma decisiva del sistema de salud permaneció en un lugar no prioritario para los gobiernos recientes.

En 1984, el gobierno de Miguel De la Madrid consideró la atención a la salud como un derecho constitucional de todos los mexicanos. Aunque la Constitución otorga a todos los ciudadanos el derecho a los servicios de atención a la salud, esta prestación se diseñó en respuesta a las demandas de sectores corporativos del PRI y, por lo tanto, se basó en consideraciones ocupacionales más que en criterios individuales. Responsables de ofrecer los servicios son la Secretaría de Salud (SS),

el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) e instituciones privadas, además de algunas instituciones creadas ex profeso para atender a gremios estratégicos de la administración y la industria paraestatal -como son PEMEX y las fuerzas armadas.

A lo largo de los lustros, el sistema de salud ha terminado por entrelazarse con los servicios de la seguridad social. Ciertamente, el IMSS ha ofrecido servicios de salud y seguridad social fundamentalmente a trabajadores del sector privado y está financiado por obreros, patrones y por el gobierno; el ISSSTE, por su parte, ofrece servicios similares a los trabajadores del estado y está financiado por las contribuciones de empleados públicos y gobierno. La SS, por su parte, ofrece servicios de asistencia a la salud a trabajadores del sector informal y a los desempleados financiada con recursos gubernamentales. A partir de los años setenta, sin embargo, el gobierno federal comenzó a “subcontratar” parte de la infraestructura del IMSS para proporcionar servicios básicos de salud en zonas rurales y comunidades indígenas de bajos recursos. Ello indica inequívocamente un problema de cobertura institucional que ha partido del desarrollo mismo del sistema de salud como un todo.

Al cabo de más de medio siglo de políticas de salud, las carencias en la prestación de servicios incluyen la desigualdad en la distribución de servicios entre las distintas clases sociales, grupos étnicos y regiones; baja calidad de la atención médica; ineficiencia administrativa, corrupción y falta de coordinación; y capacidad financiera cuestionable. Naturalmente, la cobertura y calidad de la atención médica varían de acuerdo con los niveles de ingresos. En 1994, el presupuesto destinado al sector salud fue cercano a 4% del PIB, y el sistema nacional de salud cubrió 94% de

la población (el IMSS y el ISSSTE abarcaron 59% y la Secretaría de Salud, 35%). Al igual que la mayoría de los sistemas de salud en Latinoamérica, el sistema mexicano se ha orientado, sobre todo, al medio urbano, reflejando así la demanda de los sectores de empleados y trabajadores organizados que en él se desarrollaron. Así, la cobertura es más alta en las ciudades grandes y medianas, y el sistema privilegia los aspectos curativos por encima de la medicina preventiva (p.e., en 1991, 58% del presupuesto destinado al sector salud se invirtió en medicina curativa, en contraste con 5% dedicado a la preventiva). En consecuencia, mientras en las metrópolis del centro y norte de México las tasas de mortalidad infantil, de longevidad y de causas de enfermedad son similares a las de Estados Unidos, los indicadores de salud en los estados del sur y el sureste son comparables con los de Guatemala y Honduras.

El sistema nacional de salud, al igual que otras instituciones de política social, evolucionó a partir de una base centralizada. Formalmente, el IMSS y el ISSSTE son instancias federales con delegaciones regionales que se rigen conforme a la administración y requisitos de los servicios de salud en el nivel estatal. Aunque oficialmente los directores generales del IMSS y del ISSSTE nombran a los delegados regionales, en la práctica, estos nombramientos han sido responsabilidad del presidente, de los gobernadores priístas y de los sindicatos nacionales del IMSS y del ISSSTE. Las delegaciones regionales han operado conforme a una lógica clientelar, y la ineficacia y corrupción son frecuentes. En la práctica, el IMSS y el ISSSTE permanecen centralizados y las decisiones clave tomadas en la ciudad de México. No obstante su alto grado de centralización, las tres instituciones de salud operan en forma independiente y los servicios, al parecer, carecen de coordinación.

Esta falta de coordinación ha provocado un uso deficiente de los recursos y un traslape significativo en los servicios, pese a que la cobertura no es universal.

El IMSS y el ISSSTE administran el sistema de seguridad social para trabajadores del sector privado y de instituciones públicas, respectivamente, y están financiadas con las contribuciones de empleados y patrones. En el caso del IMSS, los patrones contribuyen con 76%, los empleados con 20% y el gobierno federal con 4%. En lo que concierne al ISSSTE, el gobierno federal contribuye con 64% y los empleados aportan el resto. La seguridad social, estructuralmente entretrejida con el sistema de salud, refleja problemas similares: cobertura insuficiente, predominio de atención urbana, centralización administrativa y cuellos de botella financieros. Según informes oficiales, en 1994 el sistema de seguridad social cubría aproximadamente a 50 millones de individuos y a sus familias, es decir, a grandes rasgos, a 60% de la población. Gran parte de la población rural, así como la mayoría de los trabajadores informales, aunque beneficiarios en potencia de los servicios de salud, carecen de acceso a ellos. Las contribuciones al IMSS de patrones, empleados y estado sirven para financiar varias categorías de servicios de seguros: enfermedades y maternidad; riesgos laborales; incapacidad, jubilación, pensión y defunción, así como guarderías.

En los años sesenta y setenta, cuando la población promedio de México era relativamente joven, los excedentes en los fondos de pensión financiaron el déficit crónico en otros fondos de aseguramiento y cubrieron una amplia variedad de operaciones administrativas, así como la construcción de hospitales, viviendas subsidiadas para trabajadores del IMSS e instalaciones recreativas. Durante los años ochenta, una población de mayor edad, sumada a menores presupuestos para

la seguridad social y a la recesión económica, detonaron una aguda crisis financiera en el IMSS: mientras que un número inesperadamente alto de empleados alcanzó la edad de jubilarse, un número cada vez mayor de jóvenes en busca de empleo no fue absorbido por un mercado laboral contraído y terminaron refugiándose en la economía informal. Conforme a cálculos realizados por actuarios en 1993, para fines del decenio, el IMSS no podría satisfacer sus compromisos de pensiones de no sufrir una profunda reestructuración. No fue sino hasta diciembre de 1994, cuando la crisis del tipo de cambio se desató, que las reformas al sistema de seguridad social y de salud se convirtieron en prioridad del gobierno. Bajo De la Madrid, se realizaron algunos cambios legales importantes aunque limitados: la atención a la salud se convirtió en derecho constitucional universal y se creó (al menos nominalmente) un "sistema nacional de salud"; asimismo se inició la descentralización administrativa del IMSS y del ISSSTE.

Durante la administración de Carlos Salinas, las políticas de salud se dedicaron a extender la cobertura de los servicios básicos a la población más pobre. Como parte de PRONASOL, la administración de Salinas subcontrató al IMSS para ofrecer atención básica de salud a comunidades rurales indígenas y de bajos ingresos en múltiples regiones del país. De acuerdo con informes oficiales, la prevención básica de la salud proporcionada por infraestructura de IMSS-Solidaridad y de la SS benefició a 11 millones de personas en seis años. A pesar de esto, no se realizaron esfuerzos de consideración por reformar la estructura del sistema como tal. Las políticas de seguridad social del gobierno federal en ese sexenio fueron más radicales pero estuvieron supeditadas a limitaciones financieras inmediatas. Se introdujeron varias medidas para reducir las que aquejaban directamente al IMSS: se



separaron los fondos de seguros y se colocaron en sistemas contables independientes para evitar transferencias cruzadas entre los distintos fondos de aseguramiento. Simultáneamente, se implantó el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) a fin de iniciar la capitalización de un fondo que pudiera disminuir la creciente presión sobre el sistema de seguridad social y, al mismo tiempo, ofrecer a los trabajadores un plan de retiro más coherente.

Las reformas de Miguel De la Madrid y Carlos Salinas realmente no modificaron un legado institucional de décadas en las estructuras centralizadas y complejas de los sistemas de seguridad social y de salud. En cambio, la crisis económica con que arrancó la última administración de este siglo desató transformaciones más ambiciosas. En el programa de estabilización diseñado por el gobierno de Ernesto Zedillo, uno de los objetivos de largo plazo fue fomentar el crecimiento económico por medio de un aumento sustantivo en los niveles del ahorro interno. A su vez, el aumento de dicho ahorro contribuiría a revitalizar el sector financiero en crisis. Las reformas se centraron, principalmente, en la reestructuración financiera de la seguridad social que ofrece el IMSS. La operación de los servicios de salud y la estructura de la provisión de servicios permanecieron, en buena medida, intactos. El proyecto de ley de reformas presentado ante el Congreso en 1995 incluyó entonces la reestructuración de los fondos de seguridad social y la privatización de las pensiones. Se establecerían cuentas individuales para los pensionados que estarían operadas en forma privada bajo Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES).

El ímpetu de la reforma del IMSS, se planteó objetivos de viabilidad financiera de los diferentes seguros y las pensiones que sin duda pusieron a

prueba intereses de grupo importantes. Precisamente durante un episodio inusual de activismo legislativo se expresaron nuevos límites del poder presidencial tradicional. Un ejemplo de ello fue el hecho de que segmentos de la fracción parlamentaria del PRI fueran capaces de acotar la privatización de los fondos de pensiones en toda su plenitud. En efecto, respondiendo a presiones sindicales e intereses locales, los legisladores del PRI terminaron por modificar la iniciativa de ley del gobierno a fin de que permitiera la participación del propio IMSS en la administración de nuevos fondos de pensiones mediante una Afore que competiría con las operaciones privadas. Al mismo tiempo que se reformaba la seguridad social, se ofreció un seguro de carácter familiar a bajo precio destinado a los trabajadores por su cuenta y a aquellos que están al margen de los servicios del IMSS por participar en actividades de la economía informal.

Ciertamente, la reforma a la seguridad social abrió “una ventana de oportunidad” a reformas concomitantes en el sector salud, tanto de provisión de servicios como de administración. Se estableció la separación de los nuevos fondos de aseguramiento, lo cual evitó transferencias “ad-hoc” entre ellos y puso de esta forma límites financieros mucho más claros. No obstante, la reforma dejó a la operación de clínicas y hospitales casi intactas. Los funcionarios gubernamentales, los médicos del IMSS y los trabajadores sindicalizados en general no lograron llegar a un acuerdo sobre la transformación institucional de los centros de atención del IMSS. Por tanto, el carácter de la reforma del IMSS fue propiamente una transformación de la seguridad social que no trajo cambios cualitativos a los servicios de salud. Sin embargo, Zedillo introdujo importantes cambios en la Secretaría de Salud. De forma similar a la descentralización educativa, el gobierno federal transfirió

el manejo de hospitales, presupuestos y trabajadores -antes controlado desde el centro por la SS- a los gobiernos de los estados. Hoy, se espera que los gobiernos estatales protejan a 10 millones de mexicanos que no estaban cubiertos por el IMSS ni por el ISSSTE, lo cual representa nuevas presiones financieras sobre aquellos gobiernos.

Las políticas de salud y seguridad social desde principios de los años ochenta hasta el sexenio de Ernesto Zedillo ilustran los límites del reformismo social que han enfrentado los gobiernos priístas que han encabezado las reformas económicas. No es extraño que las reformas de los servicios de salud permanecieran en un segundo plano durante el gobierno de de la Madrid mientras que las que efectuó Salinas y, sobre todo, Zedillo han respondido, de manera importante, a la necesidad de aumentar el ahorro interno y de salvar a un sistema financiero en crisis. Más que abocarse a resolver problemas estructurales de los sistemas de salud que afectan la efectividad de la atención de los sectores más desprotegidos de la población, el gobierno de la última administración centró sus esfuerzos en la reestructuración financiera y la privatización de los fondos de pensiones. Sin duda algunas de las medidas implantadas -como la creación de un paquete de salud para familias de bajos ingresos- traerán beneficios tangibles a más mexicanos que viven en la pobreza. No obstante, como se ha sugerido, una reforma profunda de la prestación de servicios de salud es todavía una asignatura pendiente de la reforma de la política social.

## **Vivienda (15)**

Las reformas en las instituciones que proporcionan vivienda y créditos para la misma no han sido prioritarias en los últimos años. El sector de la vivienda social permanece, en su mayor parte, bajo el control de grupos corporativos del PRI, sobre todo de la CTM y, pese a algunos esfuerzos realizados para aumentar las oportunidades de vivienda de familias de bajos ingresos, aún no se ha formulado una política dirigida a los pobres de zonas urbanas y rurales.

La Constitución mexicana estipula el derecho a la vivienda de todos los mexicanos. Sin embargo, las instituciones dedicadas a la vivienda surgieron en respuesta a las demandas del movimiento obrero oficial y de la burocracia organizada apenas en los años setenta y ochenta. El Instituto para el Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo para la Vivienda del Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores del Estado (FOVISSTE) satisfacen las demandas de los empleados de los sectores privado y público, respectivamente, y ambas instituciones se financian con las contribuciones de patrones, que equivalen a 5% del salario de los empleados. A su vez, el Banco de México administra un fondo que combina la inversión pública con ahorros del sector privado para financiar proyectos de vivienda para la clase media y, en 1981, el gobierno federal estableció un fondo adicional para trabajadores no asalariados cuyo nivel de ingresos sea menor a un determinado umbral de ingreso. Por su parte, PRONASOL introdujo programas adicionales en 1989 que ofrecieron a los **pobres** de zonas urbanas créditos para vivienda y ayuda para la construcción.

La vivienda social y el crédito para obtenerla enfrentan cuatro problemas fundamentales: un profundo déficit de viviendas; viviendas en condiciones de hacinamiento; créditos y viviendas que son provistos con un sesgo urbano y corporativista; y la falta de coordinación de las instituciones de vivienda. Conforme al censo de 1990, 66% de la población vive en condiciones de hacinamiento y el déficit habitacional es de alrededor de 4.6 millones de unidades. Las condiciones habitacionales son particularmente precarias en los cinturones de miseria de las grandes metrópolis, y en las áreas rurales e indígenas. De esta forma, 30% de la población vive en habitaciones que no satisfacen los requisitos de seguridad mínimos; 34% de las viviendas del país carecen de drenaje; 12% del total no cuentan con energía eléctrica y 18% no tienen acceso a agua potable. Las diferencias entre las regiones y los grupos sociales son significativas, pues, mientras que la mayoría de las viviendas en la ciudad de México y en las mayores ciudades del norte cuenta con drenaje, electricidad y agua, 20% del total de las viviendas en Chiapas carecen de estos servicios y 73% de las mismas están sobre pobladas en alguna medida.

Debido a que las políticas de vivienda han respondido a la presión de las organizaciones sindicales y de los movimientos urbanos populares, han prevalecido criterios políticos en la asignación de casas y créditos. Específicamente, los representantes de la CTM han dominado las operaciones del INFONAVIT, tanto en la ciudad de México como en provincia. Al igual que en los sectores de salud y educación, las oficinas regionales establecidas en el decenio de 1980 y la designación de delegados se han determinado, en esencia, por los criterios políticos del presidente y de los sindicatos del movimiento obrero oficial. Como resultado, el

INFONAVIT otorga créditos y vivienda sobre todo a trabajadores sindicalizados. Pese a que en los años ochenta se implantaron mecanismos competitivos, para otorgar viviendas y créditos (como subastas), éstos siguen enfocados en satisfacer a clientelas políticas típicamente asociadas a las corporaciones del PRI.

Un contexto políticamente novedoso apareció, sin embargo, durante los años ochenta. Específicamente la administración de Miguel de la Madrid respondió a presiones de movimientos populares urbanos en las capitales de los principales estados y en la ciudad de México mediante la creación de un fondo especial (FONHAPO) para atender las necesidades de sectores populares. Aunque el electorado urbano asociado al PRI a menudo ha desviado la provisión de vivienda que corresponde al fondo de FONHAPO, éste también ha servido a las necesidades de movimientos populares de oposición. No obstante, los requerimientos de vivienda de las familias pobres que no están afiliados a ninguna organización permanecen naturalmente insatisfechas. Por ejemplo, el fondo no llega a beneficiar poblaciones rurales ni indígenas, las cuales prácticamente no reciben asistencia pública para la vivienda.

Las políticas de vivienda durante los gobiernos de de la Madrid y Salinas respondieron a los desafíos de los movimientos populares urbanos surgidos en las ciudades más grandes, sobre todo, después del terremoto en la ciudad de México de 1985 y durante la crisis electoral de 1988. De la Madrid modificó la Constitución e introdujo el derecho universal a la vivienda en 1985. Las políticas de vivienda de Salinas se enfocaron en el aumento de créditos a los grupos de bajos recursos a través de PRONASOL y en la reforma a las operaciones financieras del INFONAVIT. Los grupos urbanos organizados del PRI y los movimientos sociales independientes

de las ciudades captaron la mayoría de los programas de vivienda de PRONASOL, y éstos rara vez llegaron a los pobres de las zonas rurales o a las poblaciones indígenas. Las operaciones del INFONAVIT se limitaron a actividades financieras y abandonaron la construcción de viviendas, y la administración de las contribuciones de los obreros se volvió más transparente al incluirlas en el fondo del SAR.

Con el propósito de hacer más transparente y equitativo el otorgamiento de recursos, reformas financieras similares se implantaron para el caso de FONHAPO. Pese a que aún es pronto para elaborar un juicio sobre el funcionamiento de las instituciones de vivienda, hay razones para creer que el sistema de asignación depende, en gran medida, de mecanismos de satisfacción y apoyo clientelares: los delegados regionales del INFONAVIT continúan siendo nombrados por el presidente, los gobernadores priístas y los sindicatos; a su vez, la CTM conserva una presencia importante en la administración de la institución.

Los cambios en las políticas de vivienda durante el gobierno de Ernesto Zedillo se han derivado de una reforma de más largo alcance realizada al sistema de seguridad social. En efecto, tras dicha reforma, se promulgó una nueva ley de vivienda que introdujo la coordinación de mecanismos entre el INFONAVIT y el IMSS en los fondos de retiro del SAR. Además, se implantaron nuevos mecanismos para dar a trabajadores pensionados la oportunidad de refinanciar sus deudas y conservar las escrituras de su hogar.

La ausencia de una tentativa ambiciosa para reformar las instituciones de vivienda durante más de una década de reestructuraciones orientadas hacia el mercado revela la prioridad que reviste la estabilidad económica por sobre de la implementación de una política de vivienda dirigida a los pobres de zonas urbanas y,

sobre todo, a los que viven en zonas rurales. A cambio de este apoyo continuo a la estabilización económica, los sindicatos vinculados al PRI han podido beneficiarse sistemáticamente con viviendas desde los años setenta. Por el contra, a la población pobre sólo se les ha otorgado una oportunidad de vivienda, crédito o mejoramiento de la existente en función de las movilizaciones populares que han aparecido en el escenario participativo de las urbes. Al igual que en las áreas de educación, salud y seguridad social, las crisis políticas y las restricciones han determinado los cambios más importantes en las políticas de vivienda de gobiernos preocupados por la liberalización de los mercados más que por reformas sociales amplias.

### ***Los programas contra la pobreza***

La historia del combate a la pobreza en México está estrechamente ligada a la historia reciente del presidencialismo. En su intento por recuperar el control de una parte del presupuesto de la política social de manos de los líderes de las corporaciones del PRI, los gobiernos de López Portillo y de Salinas lanzaron sendos programas de combate a la pobreza bajo la égida de la presidencia de la República. Estos programas, exentos de cualquier supervisión institucional efectiva por parte de la oposición o del Congreso, pronto se convertirían en instrumentos para generar apoyo político para la presidencia y para el PRI. Su impacto sobre la pobreza fue muy modesto. El debilitamiento de la autoridad presidencial a partir de la crisis política de 1994 puso fin al manejo directo de programas centralizados de combate a la pobreza en la presidencia, pero abrió una nueva era en la cual los gobernadores



podrán usar estos recursos a discreción, especialmente en los de estados dominados por el PRI.

Los programas de combate a la pobreza se introdujeron en México en los años setenta en los gobiernos de Echeverría y López Portillo. Durante la administración de López Portillo se construyó una densa red de subsidios generalizados y de programas alimentarios dirigidos a los pobres de las zonas rurales y urbanas. Estas transferencias, sin embargo, beneficiaron incluso a segmentos importantes de la clase media urbana. En el sexenio de de la Madrid se desmantelaron la mayoría de los programas de alimentación creados por López Portillo y el sexenio transcurrió sin una agenda específica de combate a la pobreza. La etapa más amarga de la estabilización y los primeros años de la liberalización, de hecho, se llevaron a cabo sin una red de apoyos sociales que suavizara el impacto de la crisis y de la reforma económica.

La agenda del combate a la pobreza regresó a Los Pinos durante el sexenio de Salinas con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Espina vertebral de la política social del salinismo, Solidaridad fue un programa enfocado a la construcción de infraestructura física y social en donde la organización social fue un requisito para participar en el programa. Los comités de solidaridad que pronto surgieron a lo largo del país se convertirían eventualmente en uno de los instrumentos políticos más importantes en manos de la presidencia. En un inicio, la instrumentación del programa estuvo a cargo de los delegados estatales de la hoy extinta Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). A partir de 1992, sin embargo, se creó la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la implementación del programa pasó a manos de los delegados estatales de la SEDESOL.

Aunque el PRONASOL tuvo éxito en algunas áreas del combate a la pobreza y dejó lecciones valiosas de política social, el funcionamiento del programa tuvo cinco problemas fundamentales. 1) En el PRONASOL nunca existió una distinción clara entre el problema de la pobreza extrema y la pobreza moderada. El programa, de hecho, se concentró en la atención de la pobreza moderada y careció de una estrategia específica para aliviar la pobreza extrema. 2) Por razones que refieren el desfazamiento de la reforma del sector social en su conjunto con respecto al desarrollo de las política contra la pobreza, el programa fue más un sustituto, que un complemento a la propia reforma del sector social. 3) En Solidaridad no se incluyeron programas para desempleados ni tampoco se diseñaron, como tales, programas de transferencias directas. 4) El PRONASOL fue un programa presidencialista exento de la vigilancia y el contrapeso de otras instituciones. Y 5) los criterios de operación del programa y de asignación de recursos antes que de combate a la pobreza, fueron político-electorales.

La operación del PRONASOL incluyó tres áreas generales de política: programas de bienestar, productivos y de desarrollo regional. Con casi el 70% del presupuesto del PRONASOL, los programas de bienestar incluían proyectos de infraestructura física o social (e.g. fondos para vivienda, electrificación, pavimentación de calles, agua corriente y drenaje, reparación de escuelas y construcción de clínicas de salud). Las transferencias directas se limitaron a un programa de becas escolares y al subsidio de alimentos básicos. Los programas productivos absorbieron el 15% del presupuesto y, a partir de 1991, se dirigieron al financiamiento de microempresas. El 15% restante del presupuesto se destinó al desarrollo regional mediante créditos blandos a trabajadores rurales y a la creación

de bancos "populares". El Instituto Nacional Indigenista (INI) manejó en forma independiente los programas dedicados a comunidades indígenas.

A partir de un sesgo marcadamente urbano, el PRONASOL atendió primordialmente problemas relacionados con la pobreza moderada. Los programas de vivienda, electrificación, pavimentación, agua corriente, drenaje, reparación de escuelas, y la mayoría de las transferencias de ingresos y subsidios se canalizaron a las ciudades. Los beneficios no llegaron directamente a la población en pobreza extrema, ni a campesinos ni a las comunidades indígenas. Esto se debió a varias razones. Primero, el prerequisite de la organización social dejó fuera del programa a los pobres extremos, pues la capacidad de organización de la comunidad está inversamente relacionada con el nivel de pobreza. Segundo, considerando que las personas en situación de pobreza extrema generalmente no tienen acceso a la educación o a las instituciones de salud, éstas quedaron excluidas de programas como las becas de educación. Tercero, aunque los programas de salud llegaron a las comunidades rurales a través del IMSS-Solidaridad, Solidaridad no atacó de raíz el problema de la desnutrición ni tampoco contempló medidas de *educación para la salud*. (La experiencia internacional señala que para erradicar la pobreza extrema se requieren paquetes de políticas dirigidos a estas áreas.)

Así las cosas, Solidaridad reemplazó, en lugar de complementar, la posible reforma del sector social. Los vínculos institucionales entre el programa y las dependencias del sector social fueron mínimos. De hecho, con excepción de las clínicas de salud del IMSS-Solidaridad, el PRONASOL se instrumentó al margen de las agencias públicas del sector social. Esta desvinculación puede ser contraproducente. El ejemplo de los programas dedicados a mejorar la

infraestructura física de las escuelas primarias es por demás ilustrativo: el impacto que pueda tener un salón de clases físicamente renovado sobre el desempeño escolar de los estudiantes depende, en última instancia, de la calidad del sistema educativo. Mientras la naturaleza autoritaria de las escuelas mexicanas permanezca intacta, el beneficio educativo neto de un aula físicamente renovada será mínimo.

La instrumentación del PRONASOL se llevó a cabo bajo un estricto control presidencial. Solidaridad siguió una lógica plebiscitaria mediante la cual el presidente apeló directamente a los pobres sin la tradicional intermediación del aparato burocrático-sindical del sector social. Los criterios de asignación de recursos fueron enormemente discrecionales y consideraciones de tipo político-electoral prevalecieron por encima de criterios estrictamente sociales. Aunque en términos absolutos los recursos se canalizaron principalmente hacia los estados más pobres (Chiapas, Guerrero y Oaxaca), los beneficiarios netos del programa, en términos de recursos per cápita, fueron los habitantes de las ciudades capitales de estados de desarrollo relativo mediano.

Una investigación estadística sobre la asignación de recursos del PRONASOL previo a las elecciones de 1991 sugiere que el programa siguió una lógica sesgadamente electoral.<sup>(16)</sup> Después del triunfo electoral del PRI en 1991, la instrumentación y los objetivos del PRONASOL varió de un estado a otro en función del grado de competitividad electoral y de la capacidad de movilización postelectoral de la oposición.<sup>(17)</sup> En estados en donde la hegemonía electoral del PRI permanecía hasta entonces relativamente intacta (e.g. Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz), la élite presidencial salinista decidió que la instrumentación del PRONASOL la orquestarían delegados de la SEDESOL de bajo perfil, a quienes se

les sugería abstenerse de organizar comités de Solidaridad que desafiaron el equilibrio político local. Los recursos del PRONASOL en estos estados terminaron bajo la tutela de los liderazgos tradicionales del PRI. En cambio, en estados donde la oposición representaba una amenaza al monopolio priísta, ya fuera en las urnas electorales o en las calles, la élite presidencial prefirió promover a delegados con potencial político en la región y los instó a crear organizaciones populares que contuvieran la amenaza de la oposición. En suma, el combate a la pobreza fue más eficaz en estados electoralmente competitivos y de ingresos medios del norte del país que en los estados más pobres dominados por la hegemonía del PRI.

La victoria electoral del PRI en 1991, el prestigio del PRONASOL y la popularidad sin precedentes del entonces presidente eliminaron cualquier incentivo para que Salinas llevara a cabo una reforma de fondo del sector social. Después de 1991, la política social de Salinas (excepto en el área de educación) llegó a un equilibrio *acomodaticio* con los sindicatos priístas del sector social y una reforma institucional de fondo de la política social desapareció de la agenda presidencial.

Bajo el gobierno de Ernesto Zedillo se han realizado cambios drásticos en la política de combate a la pobreza, en respuesta a la crisis económica de 1994, a la rápida descentralización del poder político y al descrédito de la administración anterior. El gobierno de Zedillo, a diferencia del de Salinas, se ha concentrado en el combate a la pobreza extrema. El celebre PRONASOL cedió el paso a un programa prácticamente desconocido: el Programa Integral para Solucionar la Pobreza Extrema. El programa ha contemplado cuatro áreas de acción: infraestructura física; servicios para mejorar la salud, la nutrición y la educación; y programas de empleo. El programa ha destinado 65% de su presupuesto a infraestructura física, 4.5% a los

distintos servicios y 30.5% a programas de empleo. (18) (Los primeros dos objetivos se analizan aquí, mientras que los programas de empleo se abordan en la siguiente sección.)

Las acciones encaminadas a mejorar la nutrición, la salud y la educación están en manos del gobierno federal. En 1997, el gobierno de Zedillo instauró el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) que abarca a 400 mil familias de once regiones que viven en extrema pobreza. El objetivo del programa es eliminar el subsidio a los alimentos tradicionales (leche y tortillas) y transformar estos recursos (0.5% del PIB) en transferencias de ingresos a poblaciones específicas. El PROGRESA está dirigido a tres grupos de población: mujeres embarazadas, niños menores de cinco años y niños en edad de primaria. Las familias seleccionadas con mujeres embarazadas y niños menores de cinco años reciben un estipendio mensual (de aproximadamente 280 pesos) sujeto a visitas periódicas a clínicas locales de salud, donde se proporcionan vacunas, exámenes de nutrición y se imparten cursos de educación para la salud. Se espera que las madres de familia utilicen las transferencias de ingresos para comprar alimentos a los niños. El estipendio mensual para las familias seleccionadas con niños en edad de primaria está sujeto a que los niños asistan a la escuela. A los niños de primero y segundo de primaria se les proporcionan desayunos escolares, y se espera que las transferencias de ingresos cubran el costo de oportunidad de la familia de mantener a los niños en la escuela.(19)

A diferencia del PRONASOL, el PROGRESA es un programa explícitamente enfocado y diseñado para atacar las causas profundas de la pobreza extrema: la desnutrición, la salud y la educación básica. Sin embargo, el PROGRESA no está

exento de problemas. En primer lugar, el programa está dirigido a hogares con ingresos menores de un salario mínimo. Algunos críticos sugieren que con este umbral se subestima la magnitud de la pobreza extrema. En la medida en que el PROGRESA sea uno de los pocos programas de combate a la pobreza extrema de la administración de Zedillo, subestimar este nivel de pobreza puede tener efectos devastadores para las personas que el programa no cubra. (20) Segundo, con la infraestructura actual de clínicas de salud y escuelas se antoja difícil que el programa llegue a la población más necesitada. Esto genera cuellos de botella para un programa federal ahora que el manejo y la provisión de estos servicios está a cargo de los gobiernos estatales. Tercero, la aplicación del PROGRESA involucra, en términos generales, sólo a individuos. En la medida en que los indígenas representan el mayor segmento en situación de pobreza extrema, el énfasis individualista del programa choca con la organización social y política comunitaria de los pueblos indígenas. Los pueblos indígenas más aislados tienden a ser altamente cohesivos, y las relaciones entre los miembros de la comunidad y el gobierno están mediadas por autoridades indígenas tradicionales. Al soslayar a las autoridades indígenas, se disminuye la probabilidad de que el programa efectivamente llegue a las mujeres y a los niños indígenas. Por último, la viabilidad financiera del PROGRESA depende en parte de la paulatina eliminación de los subsidios alimentarios en las ciudades, medida que creará enormes resistencias en los principales centros urbanos del país. Y, sin esos recursos, el programa jamás llegará a atender un número mayor al 10% de los extremadamente pobres que se beneficiaron del programa en su primer año de operaciones.

En respuesta a las nuevas circunstancias políticas creadas por el debilitamiento de la autoridad presidencial y la descentralización del poder político, Zedillo introdujo en 1997 una ley para transferir todo el presupuesto dedicado a la construcción de infraestructura física y social a los gobiernos estatales y municipales. Al transferir dos tercios del presupuesto federal dedicado al combate a la pobreza a las autoridades estatales y locales, Zedillo abdicó en buena medida al uso de mecanismos de compensación que estuvieron disponibles y concentrados en la presidencia.

Conforme al criterio de focalización, la distribución de recursos entre los estados se plegará a una fórmula predeterminada que toma en cuenta los índices de pobreza de los estados. A su vez, los gobiernos estatales asignarán recursos a los gobiernos municipales de acuerdo con la misma fórmula. Se espera que las autoridades municipales coordinen la construcción de la infraestructura física y social con los recién creados Consejos de Desarrollo Municipal. En realidad, sin embargo, lo que hagan los municipios estará sujeto a la discreción de los gobernadores: aunque se pretende que los gobiernos municipales manejen los programas, son los gobernadores los responsables últimos de la asignación de recursos.<sup>(21)</sup> El grueso del combate a la pobreza en México está ahora en manos de los gobernadores: su efectividad dependerá de las agendas políticas de los ejecutivos estatales, del grado de competitividad electoral en cada estado y de la capacidad de movilización de la sociedad civil.

En los estados dominados por el PRI, sobre todo en el centro, sur y sureste del país, los gobernadores han llevado acciones prontas para capturar los vacíos de poder que dejó el debilitamiento de la autoridad presidencial. Los gobernadores



priístas se han convertido en los grandes defensores del federalismo y de la soberanía estatal, y se han posicionado para dominar los espacios políticos clave y los recursos en sus estados. La descentralización de los recursos del PRONASOL representa un enorme incentivo para apoderarse de las estructuras locales del PRI y de los gobiernos municipales. Los gobernadores priístas han sido particularmente agresivos en su intento por apoderarse de los Consejos de Desarrollo Municipal, a fin de asegurar el control de la distribución y el manejo de los recursos destinados a la construcción de infraestructura física y social. Como lo demuestra la experiencia del PRONASOL, es muy probable que la descentralización de los recursos para el combate a la pobreza a estados con estructuras autocráticas de poder resultará en la perpetuación de la pobreza extrema y en el fortalecimiento del monopolio del PRI.

Es más probable que los fondos federales lleguen a los pobres en estados y municipios con altos grados de competitividad electoral, sobre todo, en el norte del país. Por ejemplo, en Tijuana, la incertidumbre electoral asociada a la alternancia en el poder obligó al Partido Acción Nacional (PAN) a instituir un programa de alivio a la pobreza que compitiera con el PRONASOL. La experiencia de Tijuana revela que la amenaza de perder el poder obliga a las autoridades locales de un partido de centro-derecha a responder a demandas sociales ajenas a su plataforma electoral. En la medida en que los pobres puedan organizarse y cuenten con la capacidad para castigar a los políticos en las urnas, los programas de alivio a la pobreza serán más efectivos.

### ***Redes de seguridad: empleo y transferencias directas***

Las medidas para establecer redes de seguridad para el empleo y la protección al salario han estado, en general, ausentes de los programas sociales de los gobiernos priístas orientados hacia el mercado. El nuevo modelo económico se implantó sin una estrategia que contemplara la instrumentación de redes de seguridad ni de programas específicos para enfrentar contingencias económicas. (Más aún, el concepto de contingencia económica no existía en el léxico económico sino hasta la crisis del peso en 1994.) Con la liberalización económica y comercial, la economía mexicana se ha vuelto más vulnerable a la volatilidad de los mercados mundiales. Es claro que los problemas externos pueden tener efectos devastadores dentro de un mismo país, tanto en regiones ricas como en regiones pobres. Por ejemplo, la incapacidad del gobierno federal para amortiguar el colapso del precio internacional del café en 1989 contribuyó al estallido de la rebelión en Chiapas. Además, las contingencias económicas también pueden tener orígenes internos, como lo demuestra la experiencia traumática de la devaluación del peso en diciembre de 1994.

Durante la administración de Salinas, la única red de seguridad para proteger el salario de los más necesitados fue PROCAMPO, un programa de subsidio directo orientado a 2.4 millones de productores agrícolas en pequeña escala, e introducido para proteger al pequeño agricultor de los costos sociales y económicos de la liberalización agrícola. Ahora, autorizado nuevamente por el gobierno de Zedillo, PROCAMPO tiene una duración prevista hasta el 2008. Sin embargo, como han señalado sus críticos, el programa es demasiado pequeño para enfrentar la

magnitud de una reestructuración en el medio rural y carece de los recursos necesarios para lograr la transformación productiva del pequeño agricultor como un todo.(22) Junto a ello, y al igual que PRONASOL, su aplicación ha obedecido a criterios electorales más que sociales y económicos.

Para lidiar con los efectos de la crisis de desempleo detonada por la recesión económica de 1995, el gobierno de Zedillo respondió con un programa de emergencia para el empleo auspiciado por SEDESOL y amplió dos programas existentes. Como parte de las medidas económicas de emergencia, SEDESOL creó 550 mil empleos de seis meses de duración en el área de construcción de infraestructura física. El Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados, un programa de corto plazo que ofrecía becas por un máximo de seis meses, benefició a 700 mil personas. A su vez, el Programa Integral de Calidad y Modernización, una estrategia de capacitación ofrecida por empresas privadas, benefició a otras 350 mil personas.

Con todo, los programas de emergencia para el empleo diseñados por el gobierno de Zedillo han sido claramente limitados. No sólo el número de empleos es insuficiente para satisfacer las necesidades actuales y futuras, sino que los empleos creados no se vinculan adecuadamente a programas de capacitación y a las exigencias del mercado laboral. En efecto, los empleos de SEDESOL están ligados a los programas de PRONASOL y no ofrecen capacitación alguna. Las becas que otorga la Secretaría del Trabajo, aunque relacionadas con el mercado laboral, no ofrecen capacitación y actualización adecuadas. Por otra parte, los programas de capacitación que imparten las secretarías del Trabajo y de Educación, las empresas particulares y los sindicatos carecen de coordinación. La creación de empleos en el

sector público, sin la requerida capacitación y actualización, tendrá un efecto limitado sobre el problema del desempleo en México.

En su mayoría, las estimaciones sugieren que las industrias orientadas a la exportación no lograrán crear suficientes empleos para satisfacer el crecimiento de la demanda laboral. Más aún, como se mencionó antes, es probable que este tipo de industrias genere empleos que benefician, sobre todo, a los obreros más especializados. En cualquier caso, la economía informal no podrá absorber una crisis de desempleo de esta magnitud y la migración a Estados Unidos -opción costosa dada la creciente popularidad de medidas como el mayor control de la frontera y leyes como la proposición 187 en California- será menos factible como válvula de escape del problema. Es posible que estos factores contribuyan a incrementar la dualización del mercado de trabajo, presentándose, por un lado, un sector dinámico de elevados salarios orientado a la exportación, y por otro lado, un sector de ingresos bajos, orientado hacia el consumo interno.

### ***Las consecuencias políticas del deterioro social y las perspectivas para la reforma del sector social***

La pobreza y la desigualdad en el ingreso se han agudizado a partir de la crisis de 1982 y de la implantación del nuevo modelo económico. En realidad, la estabilización económica y la liberalización han tenido efectos sociales tanto negativos como positivos. Sin embargo, ya para 1995 el efecto neto era negativo. Pese a las perspectivas económicas de recuperación, es de esperarse que la pobreza y la

desigualdad aumenten en los próximos años puesto que las ganancias netas del crecimiento basado en las exportaciones beneficia, de manera primordial, a las industrias más dinámicas y orientadas hacia la exportación.

Las desigualdades regionales también se han agudizado desde 1982. Los estados del norte han entrado en un círculo virtuoso en lo económico y en lo político: niveles más elevados de desarrollo económico y capital humano propician la democratización la cual, a su vez, abre mayores oportunidades al progreso económico. En contraste, los estados del sur tienden a permanecer bajo el dominio del PRI y, en ausencia de políticas sociales y de desarrollo adecuadas, posiblemente permanecerán rezagados económica y políticamente. Ante el fracaso de las oposiciones de izquierda y de derecha en la conquista de espacios políticos en las zonas rurales e indígenas del sur, los pobres permanecerán sin vías institucionales para resolver sus problemas sociales y políticos, al menos en el futuro cercano.

Desde principios de los años ochenta, sucesivas administraciones priístas han fracasado en su intento por amortiguar los costos sociales de la transformación económica o simplemente no han diseñado una estrategia adecuada para erradicar la pobreza y reducir las desigualdades entre clases sociales y regiones geográficas. La reforma del sector social se ha visto condicionada por el matrimonio de conveniencia entre tecnócratas y líderes corporativistas. En el sector educativo se diseñaron amplias y atinadas reformas cuya aplicación fue sólo parcial. Asimismo, la reforma de la seguridad social obedeció en gran medida a la necesidad de aumentar los niveles de ahorro interno y evitar el colapso del sistema bancario, ignorando los problemas del sistema de salud. En los últimos años se ha hecho evidente que para cada administración desde el gobierno de de la Madrid, los costos políticos de

desmantelar la compleja red de relaciones clientelares que domina al sector social han pesado más que los beneficios de diseñar una reforma institucional comprehensiva y de largo alcance.

En buena medida, la política social hoy se encuentra en manos de los gobiernos estatales. La teoría económica nos dice que la descentralización aumenta la eficacia de las políticas públicas en la medida en que los funcionarios de gobierno y los beneficiados puedan supervisarse mutuamente y de manera cercana. Pero el supuesto detrás de esta conclusión es que los estados y las provincias son homogéneos. En una sociedad profundamente heterogénea, donde las diferencias económicas, políticas y sociales sean tan abismales como en el México de fin de siglo, la descentralización puede tener consecuencias indeseables, por lo menos en el corto o mediano plazos.

La descentralización de la política social en nuestro país se está llevando a cabo en dos entornos muy diferentes. Casi todos los estados del norte son étnicamente homogéneos, económicamente avanzados y cada vez más democráticos, mientras que los estados del sur, en su mayoría, son étnicamente diversos, padecen múltiples rezagos económicos y permanecen, con algunas excepciones, bajo el dominio del PRI. Los estados en donde la descentralización coincide con la democratización -como en la mayoría de los estados del norte- la probabilidad de que los servicios sociales alcancen a los más pobres es mayor que en los estados en donde la descentralización sólo fortalece a los cacicazgos del PRI.. En la medida en que la estructura de poder en los estados dominados por el PRI refleje las condiciones políticas que dieron lugar a un sistema de seguridad social ineficaz y desigual a nivel nacional, cabe suponer que los problemas que

prevalecieron en el plano federal por muchos años se reproduzcan ahora en el nivel local. Un gobierno federal débil aumenta la probabilidad de que esto suceda.

Existen señales hoy en día sobre la segmentación del país en un México crecientemente desarrollado y democrático en el norte y en un México pobre, violento y autocrático en el sur. Esta polarización regional ya ha tenido efectos políticos concretos: de hecho, Las consecuencias de este proceso contribuyeron a la crisis política que estalló en 1994; de hecho, la rebelión de los campesinos mayas en Chiapas está estrechamente vinculada al aumento en las desigualdades regionales en años recientes y al debilitamiento de la autoridad presidencial.

El levantamiento del EZLN nació como una rebelión *rural* con reivindicaciones campesinas y paulatinamente se fue transformando en una rebelión *indígena* con proclamas étnicas. Aunque diversas razones de carácter político juegan un papel importante en el estallido del levantamiento zapatista, la rebelión rural fue incentivada por el dramático viraje en la política agraria que inicia con de la Madrid y culmina con la reforma al Artículo 27 constitucional y con el capítulo agropecuario del TLCAN. Las expectativas de los campesinos en Chiapas se conjugaron en una idea muy simple: Con la reforma agraria del Salinismo, el gobierno federal olvidaba sus compromisos “revolucionarios” con los campesinos. (23)

Los zapatistas se "transformaron" de *campesinos* en *indígenas*, como respuesta a las nuevas oportunidades surgidas tras el debilitamiento de la autoridad presidencial en 1995. Como sugieren especialistas en conflictos étnicos, los movimientos de secesión y autonomía étnica surgen cuando las minorías étnicas perciben que las disparidades entre regiones y grupos étnicos se incrementan mientras que el centro político se debilita.(24) El EZLN aprovechó la ventana de

oportunidad que se presentó con la deflación de la autoridad presidencial e introdujo el discurso de la autonomía étnica en la segunda ronda de negociaciones para la paz, celebrada en 1995.

Chiapas ofrece valiosas lecciones para el futuro. Los pobres no se rebelan por ser pobres; tampoco se rebelan como resultado de una crisis económica. Las rebeliones son más bien producto de una combinación de factores estructurales y subjetivos. En un contexto de polarización social y regional, en el cual el poder del centro se debilita, algún *shock* externo que ponga en peligro la sobrevivencia de campesinos pobres e indígenas, puede convertirse en la razón para que un empresario político radical encamine comunidades bien organizadas a la movilización o a la rebelión. El *shock* externo puede ser la caída abrupta en el precio de una mercancía importante (como el colapso internacional en el precio del café en 1989) o un viraje drástico en la política gubernamental (como el cambio en la política rural que culminó en el TLCAN). Resulta irrelevante si es o no objetivo que un viraje radical en la política coloque a los pobres en riesgo; a fin de cuentas, lo relevante son las percepciones subjetivas y las creencias de los actores afectados.

Al transferir la mayor parte de los recursos disponibles para el alivio a la pobreza del gobierno federal a los estados, el gobierno de Ernesto Zedillo envió un mensaje claro a los pobres: a partir de ahora, la política social de combate a la pobreza del gobierno federal se limitará a un programa focalizado que, en 1997, habría cubierto sólo a 10% de quienes viven en la pobreza extrema. Para el resto de los pobres, la única esperanza es presionar a sus autoridades locales. En los estados del sur, los gobiernos autocráticos del PRI tienen pocos incentivos a responder a esas demandas. Como sugerimos al principio de este trabajo, esto



reduce las opciones de los pobres en el sur a tres caminos: permitir el continuo deterioro social, migrar a los Estados Unidos o rebelarse.

¿Bajo qué condiciones las élites gobernantes federales y estatales llevarían a cabo reformas estructurales del sector social y diseñarían programas para combatir la pobreza y la desigualdad de ingresos? ¿Acaso sólo rebeliones como la chiapaneca proporcionarían incentivos para la reforma del sector social? La globalización económica presenta constreñimientos enormes al manejo de la política económica. En una economía abierta la estabilidad macroeconómica se ha convertido en una condición necesaria para el crecimiento sostenido. Pero la lección medular que surge tras una década de reformas económicas en América Latina y Europa del Este es que la estabilización y liberalización no darán resultados positivos si la reforma económica no se acompaña de una intervención efectiva del estado en el sector social. Como sugieren los modelos neoclásicos de crecimiento económico endógeno, el capital humano es un factor clave para el crecimiento sostenido.(25) En la medida en que la pobreza represente la depreciación continua del capital humano, los niveles de pobreza obstaculizarán las posibilidades de crecimiento de largo plazo. Asimismo, estudios recientes señalan que el crecimiento autosostenido está íntimamente vinculado a niveles bajos de desigualdad en el ingreso. (26)

A pesar de los incentivos económicos para reformar la política social, sucesivas administraciones del PRI desde de la Madrid han abdicado, salvo en contadas excepciones, a reformar el sector social. Han dependido de la estructura corporativista del PRI para reprimir demandas salariales y posibles brotes de descontento obrero. Hoy en día, sin embargo, buena parte del sector social está en manos de gobiernos estatales. Cualquier reforma del sector social debe pasar por

este nivel de gobierno. Pero la estructura política de los diferentes estados de la República determinará, en buena medida, los alcances y límites de la política social y de combate a la pobreza. Dados los patrones divergentes de desarrollo político en los estados del norte y del sur, es posible esperar una polarización más aguda del país y, con ésta, problemas de coordinación fiscal, gobernabilidad y cohesión nacional.

El aumento de la pobreza y el ensanchamiento de la brecha creciente entre clases sociales y regiones sólo podrá frenarse con un gobierno federal activo, capaz de movilizar recursos para propósitos compensatorios y de alivio a la pobreza. Como han observado los estudiosos del federalismo, uno de los papeles más importantes que deberían desempeñar los gobiernos centrales dentro de sistemas con estructuras federales es compensar desigualdades entre regiones. (27) El fin del “hiperpresidencialismo” ha creado la oportunidad para que los partidos de oposición y la sociedad civil introduzcan programas que restauren la capacidad compensatoria del centro, de manera distinta de la que tuvieron los presidentes, desde López Portillo hasta Salinas. En la medida en que el Congreso se convierta en un nuevo punto focal en el sistema político mexicano, éste podrá desempeñar un importante papel en la supervisión de actividades compensatorias del gobierno federal.

La solución de la pobreza y la desigualdad, problemas ancestrales en México, requieren de un estado efectivo y de una sociedad civil fuerte. Un estado efectivo es un estado capaz de formular e instrumentar políticas y programas públicos; es un estado abierto a la sociedad pero no colonizado por ésta; es un estado que rinde cuentas a sus ciudadanos y que responde a sus demandas.(28) Una sociedad civil fuerte se constituye por ciudadanos que participen de manera constante en asuntos

públicos y que generen redes de participación cívica en sus comunidades. La política social no puede ser impuesta mediante la simple voluntad tecnocrática de los funcionarios del gobierno. La construcción de un sector social eficaz y equitativo exige la continua interacción de un estado efectivo y de una sociedad civil fuerte, en la arena federal y en la arena local. Como sugieren Adam Przeworski y sus colegas, las reformas económicas serán exitosas en la medida en que se abran a una mayor participación social y política a través de las instituciones democráticas nacientes.

#### Notas

1. Victor Bulmer-Thomas, ed. *The New Economic Model and Its Impact on Income Distribution and Poverty* (New York: St. Martin's Press, 1996) y Luiz Carlos Bresser Pereira, José María Maravall y Adam Przeworski, *Economic Reforms in New Democracies. A Social Democratic Approach* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993).

2. Humberto Pánuco-Laguerre y Miguel Székely, "Income Distribution and Poverty in Mexico," en Victor Bulmer-Thomas, *ibid.*, y Alberto Díaz Cayeros, *Desarrollo Económico e Inequidad Regional. Hacia un Nuevo Pacto Federal* (México D.F.: Porrúa/CIDAC, 1995).

3. Esta conclusión es de Pánuco-Laguerre y Székely en *ibid.*

4. Guillermo Trejo and Claudio Jones, eds. *Contra la pobreza. Por una estrategia de política social* (México D.F.: Cal y Arena y CIDAC, 1993).

5. Carole Wise y Manuel Pastor, "Mexico: The Challenge of Income Inequality," (manuscrito, 1995).

6. Pánuco-Laguerre y Székely, *op.cit.*

7. Secretaría de Desarrollo Social, "Aspectos Relevantes de la Política Social" (manuscrito, 1996).

8. Pánuco-Laguerre y Székely, *op.cit.*

9. *Ibid.*
10. Díaz Cayeros, *op.cit.*
11. Claudio Jones y Alain de Remes, "Corporativismo, sindicalismo y el reto laboral de México," en Arturo Fernández and Luis Rubio, eds. *México a la hora del cambio* (Mexico City: Cal y Arena, 1995).
12. John Bailey, "Centralism and Political Change in Mexico: The Case of National Solidarity" en Wayne Cornelius, et.al., eds. *Transforming State-Society Relations in Mexico. The National Solidarity Strategy* (La Jolla: Center for US-Mexican Studies, 1994).
13. Esta sección se basa en CIDAC, *Educación para una economía competitiva. Hacia una estrategia de reforma* (México D.F.: Diana, 1992) y Gilberto Guevara Niebla, "México: Un país de reprobados," in *Nexos* (162), June 1991.
14. Esta sección se nutre de Clemente Ruiz Durán, et.al. *Sistemas de Bienestar Social en Norteamérica. Análisis Comparado* (Mexico City: SEDESOL, 1994); Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Ley de Afores* (Mexico City: SHCP, 1996); y Julio Frenk, "Política Social," in *Este País*, Octubre 1996. Para un excelente análisis de la problemática del sistema de salud como un todo y un conjunto de propuestas integrales para su avance y reforma ver,. Julio Frenk, Rafael Lozano, Miguel Angel González-Block, et.al., *Economía y Salud. Propuestas para el avance del sistema de salud en México. Informe Final*. Ciudad de México: Fundación Mexicana para la Salud, 1995.
15. CIDAC, *Vivienda y estabilidad política. Reconcebir las políticas sociales* (México D.F.: Diana, 1990).
16. Juan Molinar and Jeffrey Weldon, "Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity," en Wayne Cornelius, et.al., *op.cit.*
17. Robert R. Kaufman and Guillermo Trejo, "Regionalismo, Transformación del Régimen y PRONASOL. La política del Programa de Solidaridad en Cuatro Estados Mexicanos en *Política y Gobierno*, vol. III, no.2, septiembre 1996.
18. Secretaría de Desarrollo Social, *op.cit.*
19. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Propuesta para la Reorientación de los Programas Alimentarios" (manuscrito, 1996).
20. Rosa María Rubalcava, "Política Social" en *Este País*, Octubre 1996.
21. Olivia Mogollón, "Pobreza y Distribución de Recursos Descentralizados del Fondo de Desarrollo Social Municipal," (Paper presented at the Congreso Mexicano de Ciencia Política, Mexico D.F., septiembre 1996).

22. Carole Wise y Manuel Pastor, *op.cit.*
23. Neil Harvey, "Rebellion in Chiapas: Rural Reforms, Campesino Radicalism, and the Limits to Salinismo" (Center for US-Mexican Studies, Transformation of Rural Mexico Working Paper Series, no.5, 1994).
24. David Laitin, "Transitions to Democracy and Territorial Integrity" in Adam Przeworski, et.al. *Sustainable Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995)
25. Robert Lucas Jr., "On the Mechanics of Economic Development" en *Journal of Monetary Economics* (22) 1988.
26. Tortsen Persson and G. Tabellini, "Is Inequality Harmful for Growth?" en *American Economic Review*, vol. 84, no.3, 1994.
27. Díaz Cayeros, *op.cit.*
28. Guillermo O'Donnell, "Poverty and Inequality in Latin America: Some Political Reflections" (The Hellen Kellog Institute, Working Paper Series, no. 25, July 1996).
29. Luiz Carlos Bresser Pereira, José María Maravall y Adam Przeworski, *op.cit*

## **La nueva relación México-Estados Unidos**

**Susan Kaufman Purcell**

# **Introducción**

Dos diferencias importantes entre México y Estados Unidos han influido enormemente en su relación bilateral. La más obvia tiene que ver con la diferencia entre el nivel de desarrollo de ambos países. México, uno de los países en vías de desarrollo más importantes, comparte una frontera de 3,200 kilómetros con Estados Unidos, el país con la economía más avanzada del mundo. Ambos países cuentan también con sistemas políticos diferentes. Durante casi 70 años, México ha tenido un régimen autoritario relativamente estable, dominado por un partido político: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), mientras que su vecino del norte, en cambio, ha sido una de las democracias preponderantes del mundo.

En el decenio de 1990, ocurrieron dos acontecimientos que presagian la reducción de la brecha entre ambos países. El primero es la creación, el 1 de enero de 1994, de una zona de libre comercio en América del Norte que incluye a México, Canadá y Estados Unidos, cuyo objetivo es incrementar el grado de prosperidad de los tres socios comerciales. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) brindó a México, en particular, la posibilidad de pasar de la categoría de país del "tercer mundo" a país de "primer mundo". El segundo acontecimiento importante fueron las elecciones de mitad de sexenio, celebradas el 6 de julio de 1997, que socavaron el control del PRI en el congreso y colocaron

como gobernador del Distrito Federal a un candidato de la oposición de centro-izquierda. Ambos resultados electorales transformaron a México de un régimen autoritario a una democracia plural, aunque poco institucionalizada.

Las repercusiones del TLCAN y de la transición de México a la democracia en las relaciones entre México y Estados Unidos aún son inciertas, aunque es posible prever que se complicarán. Debido a la creciente y vertiginosa integración económica entre ambos países, la línea entre la política interior y la exterior se ha vuelto más difusa en ambos lados de la frontera y, debido a ello, cada vez habrá mayor número y variedad de grupos nacionales que participarán en asuntos que anteriormente caían dentro del campo de la política exterior. Además, la democratización del sistema político mexicano implica que el congreso ahora tendrá un papel importante en las relaciones entre México y Estados Unidos y, como resultado, tal y como sucede en Estados Unidos, México tendrá más de una voz preponderante en lo tocante a asuntos bilaterales.

Una mayor complejidad de las relaciones bilaterales no significa que necesariamente habrá divergencias entre los intereses de Estados Unidos y los de México. En la historia de sus relaciones bilaterales, ambos países han tenido periodos en los que han trabajado conjuntamente y compartido diversos intereses, y otros en los que parecían dos barcos en la noche. El fin de la guerra fría pareció marcar el comienzo de una de las fases más constructivas y de cooperación en la relación bilateral. Una mayor participación de la oposición en el debate sobre las políticas públicas en México podría de hecho señalar un retorno de los conflictos, aunque también el inicio de una relación más honesta y abierta que condujera a una

mayor comprensión mutua y a una disposición a trabajar de manera constructiva para manejar o resolver los problemas bilaterales.

### **De intereses divergentes a intereses convergentes**

El gobierno de un solo partido político dominante en México desde 1929 no significa que su política interior o exterior haya sido siempre exactamente igual. Más bien, las políticas de México han reflejado tanto los diferentes valores e intereses de sus presidentes como las cambiantes oportunidades y limitaciones que éstos enfrentan a nivel tanto nacional como internacional. Por consiguiente, no es del todo correcta la opinión popular de que a Estados Unidos le ha resultado más fácil tratar con un México autoritario que con uno democrático. En ocasiones, la naturaleza autoritaria del sistema político mexicano ha generado cambios bastante abruptos en las políticas de México que han tenido implicaciones muy negativas para los intereses estadounidenses.

Desde otro punto de vista, el autoritarismo produjo estabilidad política en México, particularmente en comparación con el resto de América Latina. Sin embargo, también permitió a los líderes mexicanos cambiar súbitamente la política exterior del país de manera perjudicial para Estados Unidos, lo cual no hubiera sido posible si estos líderes se hubieran visto obligados a obtener el consenso de la población. Por supuesto, Estados Unidos tampoco aplicó políticas congruentes hacia México durante este periodo pero, por ser un país democrático con un congreso independiente, no era esperable que lo hiciera.



La única constante en la relación México-Estados Unidos es su carácter "especial" debido a los 3,200 kilómetros de frontera compartida aunque, desafortunadamente, el adjetivo ha sido entendido de distinta manera de cada lado de la frontera. En su carácter de superpotencia mundial durante gran parte del siglo XX, Estados Unidos quería que México fuera un aliado estable, predecible y amistoso que impidiera a las potencias hostiles incrementar su influencia en el "patio trasero" de Washington. En cambio, México pensaba que una relación especial con Estados Unidos significaba que Washington le proporcionaría recursos y otros privilegios para convertirse en una nación industrializada y moderna.

Lamentablemente, cada país terminó decepcionando al otro. México llegó a considerar la frontera con Estados Unidos como una amenaza más que como una oportunidad, en parte, como legado de los acontecimientos en el siglo XIX, cuando Estados Unidos adquirió la mitad del territorio mexicano. Ya en este siglo, Estados Unidos se abstuvo de intervenir militarmente y prefirió utilizar medios de interferencia menos tangibles. La importancia cada vez mayor de las multinacionales estadounidenses en la economía mexicana, a la par de la influencia de nuevas tecnologías como la televisión, llevó a los políticos e intelectuales mexicanos en particular a enfocarse sobre todo en las amenazas a la soberanía, cultura e identidad mexicanas que emanaban del norte.

Estos intereses se volvieron más explícitos durante los años setenta al crearse el denominado bloque de votación tercermundista en las Naciones Unidas que intentó encabezar el entonces presidente mexicano Luis Echeverría (1970-1976). En el proceso, se incrementó el antiamericanismo en México y se restó importancia o se ignoraron los beneficios mutuos que se derivarían de una relación

de mayor cooperación con Washington. En lugar de ello, se subrayó la "victimación" de México en manos del "coloso del norte".

El descubrimiento de vastas reservas petrolíferas en México a mediados del decenio de 1970 facilitó los esfuerzos del país por encabezar el tercer mundo. José López Portillo (1976-1982), sucesor de Echeverría, optó por sacar aún más a México de la sombra de Washington al aplicar una política interior y exterior protercermundista y antiamericanista. En México, esto se tradujo en un aumento del control y las restricciones a la entrada y comportamiento del capital foráneo, cuya gran mayoría provenía de Estados Unidos.

No fue ésta la primera vez que el México moderno intentó buscar un camino económico muy diferente del que Washington habría preferido. Durante el decenio de 1930, con la presidencia de Lázaro Cárdenas (1934-1940), México nacionalizó su industria petrolera y los ferrocarriles, y viró hacia una dirección decididamente socialista tanto en sentido político como económico. No obstante, debido a la inminente guerra mundial, Estados Unidos decidió limar asperezas con el gobierno mexicano para tener un gobierno estable y amistoso en su frontera sur. Con el fin de la guerra, Miguel Alemán (1946-1952), el nuevo presidente de México, cambió abruptamente de curso y utilizó la inversión extranjera para lanzar a México al camino de la industrialización.

La reacción de Washington a las políticas de Echeverría y López Portillo era en alguna medida reminiscente de su actitud durante la presidencia de Cárdenas, aunque por razones distintas. Inicialmente, la reacción de Estados Unidos ante los intentos de México por buscar una política exterior e interior contraria a las preferencias de Washington no fue tan violenta. Eran los años de la distensión entre

Estados Unidos y la Unión Soviética, lo cual propició la política estadounidense "de negligencia favorable" hacia América Latina y, por consiguiente, hacia México. Fue en 1979, con la victoria sandinista en Nicaragua, cuando resurgió la preocupación de Washington por las cuestiones de seguridad. Las tan disímiles políticas que siguieron México y Estados Unidos con respecto a Nicaragua, en particular, y Centroamérica, en general, a mediados del decenio de 1980, aumentaron el conflicto bilateral. México se opuso enfáticamente al apoyo estadounidense a los contras, favoreciendo en cambio una solución negociada en Nicaragua y en otras partes de Centroamérica, y cuestionó la opinión de Washington respecto de que el régimen sandinista constituyera una amenaza a su seguridad y a la del resto del hemisferio. El gobierno de Reagan consideró inútiles e ingenuas las políticas del gobierno mexicano.

No obstante, dos acontecimientos en los años ochenta ocasionaron que tanto México como Estados Unidos restaran importancia a sus desacuerdos y se enfocaran en sus intereses convergentes. El primero fue la crisis de la deuda de 1982; el segundo, la caída de la Unión Soviética y el fin de la guerra fría.

La crisis de la deuda, desencadenada por la incapacidad de México para pagar sus créditos en dólares en un momento en que las tasas de interés se elevaban en todo el mundo, motivó el temor de funcionarios tanto mexicanos como estadounidenses a un posible desplome de la economía mexicana y de su sistema político. A estas preocupaciones se sumó que Centroamérica estuviera en plena efervescencia revolucionaria. El gobierno de Reagan, por lo tanto, asignó alta prioridad a estabilizar la economía mexicana por medio de préstamos, líneas de crédito recíproco y otros tipos de ayuda financiera. Al mismo tiempo, la reciente

vulnerabilidad de México, combinada con el elevado costo económico de aplicar una política exterior activa, causaron que el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) se replegara y redujera sustancialmente su participación en el conflicto centroamericano. Este cambio eliminó un importante motivo de irritación en las relaciones México-Estados Unidos en un momento en el que México necesitaba la ayuda de Washington y el gobierno de Reagan precisaba del apoyo del congreso para proporcionarla.

La crisis de la deuda también marcó el inicio del fin de la política de industrialización seguida por México, basada en la sustitución de importaciones, la cual Washington, así como muchos mexicanos, había llegado a considerar como una estrategia de desarrollo económico ineficiente y costosa. En particular, a Estados Unidos le desagradaba la actitud hostil hacia la inversión foránea y las multinacionales, así como el énfasis en el papel preponderante del estado en la economía y la desconfianza hacia el sector privado. Los exportadores estadounidenses, por su parte, estaban bastante molestos por los elevados aranceles que implicaba este modelo económico.

Ante la imposibilidad de solicitar préstamos después de agosto de 1982 para sostener la estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones, el régimen de De la Madrid se vio obligado a abrir la economía mexicana a la inversión extranjera y las importaciones. Esto se tradujo en competencia para los productores mexicanos y les implicó volverse más eficientes, lo que aumentó la capacidad de México para exportar en mercados globales competitivos y obtener divisas duras. La apertura de la economía también ayudó a reducir la inflación. El presidente De la Madrid también incorporó a México al GATT —lo cual evidenció

más concretamente la decisión que había tomado México de integrarse de manera más activa a la economía global— y empezó a liquidar o privatizar las paraestatales ineficientes que mermaban la salud financiera del país.

Como resultado de la nueva y más abierta maniobra de desarrollo seguida por México, las estrategias de crecimiento económico aplicadas en Estados Unidos y México se volvieron más congruentes. Esto no sólo fue positivo para la relación bilateral, también llevó al poder a una nueva élite política y económica que favorecía y necesitaba una cooperación económica más estrecha con Estados Unidos. Muchos de sus miembros habían estudiado posgrados en universidades estadounidenses de renombre, y sus conocimientos y experiencia los hacía sentirse más a gusto que sus antecesores con su vecino del norte.

Sin embargo, el cambio más importante en las relaciones México-Estados Unidos ocurrió después de la caída de la Unión Soviética y del final de la guerra fría en 1989. Estos acontecimientos coincidieron con el estreno de gobiernos en ambos países. En Estados Unidos, Ronald Reagan, el guerrero anticomunista de línea dura, fue sustituido por George Bush, un republicano moderado que rápidamente cambió la política de Washington hacia Centroamérica, principalmente al poner fin a la ayuda que destinaba Estados Unidos a los contras. Su decisión fue resultado de una postura menos ideológica y, además, reflejaba la falta de apoyo por parte del congreso demócrata a la política de Reagan. El presidente Bush también ejerció presión para que se realizaran elecciones y se encontrara una solución diplomática a la guerra civil en Nicaragua. Estas medidas eliminaron algunos obstáculos clave para las buenas relaciones con México, donde se proclamó —acertada o

equivocadamente— que dicha acción representaba una reivindicación de las políticas defendidas por los gobiernos mexicanos anteriores.

El régimen de Bush también se caracterizó por un número inusualmente elevado de funcionarios clave —entre ellos el presidente— que vivían y trabajaban en Texas, que comprendían intuitivamente la importancia que tenía México para Estados Unidos —cosa que los miembros de la élite política no habían conseguido— y se sentían a sus anchas al colaborar con funcionarios mexicanos.

Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), el nuevo presidente de México, era parte de una generación más joven dentro de la élite política. En mayor grado que su predecesor, Salinas llenó su gabinete de economistas jóvenes, con una visión internacional, que habían estudiado en Estados Unidos y que se inclinaban en favor de integrar a México de lleno a la economía mundial.

Originalmente, Salinas pretendió lograr esta integración acercando México a Europa y Asia, más que a Estados Unidos. Por lo tanto, en un principio no estaba a favor de un tratado de libre comercio con Estados Unidos —idea que primeramente propuso Ronald Reagan a principios de los años ochenta. Sin embargo, Salinas rápidamente se percató de que Europa estaba más interesada en el incipiente mercado único europeo y la recién independizada Europa del Este, que en México. A su vez, Japón tenía interés en forjar relaciones más estrechas con el sudeste asiático. Por lo tanto, Carlos Salinas cambió su estrategia y propuso un tratado de libre comercio entre México y Estados Unidos. Después, unilateralmente empezó a reducir los aranceles y otras barreras al libre comercio, aceleró la privatización de paraestatales y aplicó un programa antiinflacionario para que México fuera un socio comercial más atractivo para Estados Unidos.

Al momento de aplicarse, las políticas económicas del presidente Salinas no reflejaban la manera de pensar del congreso ni del pueblo mexicanos. Más bien, su estrategia política implicaba aplicar reformas que, en su opinión, eran necesarias para revitalizar la economía mexicana. La reanudación del crecimiento económico ayudaría posteriormente a generar el apoyo político para sostener un nuevo programa de reformas. Si bien tan sólo una década atrás el sistema político autoritario en México había permitido al presidente Echeverría avanzar abruptamente hacia una política estatista y proteccionista, este mismo sistema, que confería a los presidentes su enorme poder, le permitía ahora a otro presidente acelerar aún más el paso de la economía mexicana por un camino muy diferente. En el primer caso, el autoritarismo en México era contrario a los intereses estadounidenses; en el segundo, estaba a favor de los mismos. Aún resta por esclarecer la controvertida interrogante de si alguna de estas posturas sirvió a los propios intereses de México.

La decisión del presidente Salinas de buscar un tratado de libre comercio con Estados Unidos coincidió con una determinación similar de Bush con respecto a México. El presidente estadounidense tenía claro que el mundo se estaba organizando en bloques comerciales regionales y, para que la economía estadounidense siguiera siendo competitiva a nivel global, Estados Unidos necesitaba fortalecer sus vínculos económicos con América Latina, donde contaba con una ventaja comparativa. El punto de partida era México, ya que las reformas salinistas habían aumentado las posibilidades de que este país se convirtiera en un mercado dinámico para la inversión y las exportaciones estadounidenses. Asimismo, un tratado de libre comercio con México ayudaría a que los reformistas de la

economía de ese país consolidaran sus políticas. El gabinete de Bush consideraba que este resultado sería beneficioso tanto para México como para Estados Unidos.

El apoyo del gobierno de Bush a la apertura económica de México no se repitió cuando se trató de una apertura política. Washington estuvo de acuerdo con el argumento del presidente Salinas de que abrir simultáneamente la economía y el sistema político debilitaría ambos tipos de reforma. En otras palabras, el presidente Bush aceptó la afirmación de Salinas de que una *perestroika* debía preceder al *glasnost* si el presidente mexicano deseaba evitar el destino de Mikhail Gorbachov y tener suficiente poder y autoridad para modernizar la economía mexicana. Lo último que Estados Unidos quería era un México inestable en su frontera, y la presencia de un presidente moderno y reformista, que valoraba una relación estrecha y cooperativa con Estados Unidos, era lo mejor que podía sucederle a Washington mientras México intentaba levantarse. Por otra parte, sólo en raras ocasiones —si acaso lo hace— la política estadounidense ejerce presión en favor de una reforma democrática en un país, antes de que sus ciudadanos la exijan activa y vigorosamente. Cuando apoya la transición democrática en países no democráticos, Washington normalmente espera hasta que un gobierno antidemocrático se vuelva muy impopular o siga políticas que amenacen los intereses estadounidenses, antes de indicar claramente su apoyo a una transición democrática. Y ésa no era aún la situación en México durante el gobierno de Salinas.

El que los gobiernos de Bush y Salinas hubieran puesto especial énfasis en las cuestiones económicas no significó que desaparecieran las cuestiones bilaterales más usuales de la agenda México-Estados Unidos. El narcotráfico y la migración ilegal seguían siendo un problema, especialmente en vista del deterioro del nivel de



vida en México debido a la crisis económica y a las políticas de estabilización aplicadas para solucionarla. Estados Unidos, sin embargo, intencionalmente optó por desvincular los diversos aspectos de la relación bilateral, en vez de utilizar su poder en ciertos aspectos para forzar el cumplimiento o el consenso mexicano en otros. El objetivo más importante de Estados Unidos era tener una buena relación con el régimen salinista y, dado que el gobierno mexicano también tenía esa prioridad, se abstuvo de atacar a Washington, actitud muy común durante el decenio de 1970 encaminada a obtener el apoyo político a nivel nacional.

El presidente Bush dejó el poder habiendo negociado exitosamente un tratado de libre comercio con México, pero antes de que éste hubiera sido aprobado por el congreso. Recayó en su sucesor demócrata, Bill Clinton, obtener el apoyo del congreso para el TLCAN con la ayuda de un número sustancial de votos republicanos y la inclusión de los temas laborales y ambientales en acuerdos complementarios, con lo cual se ganó el respaldo de una buena cantidad de legisladores demócratas.

Hacia finales de 1993, por lo tanto, había razones para sentir optimismo acerca de las relaciones entre México y Estados Unidos. Se había negociado un complicado acuerdo con México y Canadá que estaba a punto de entrar en vigor, y México había dado grandes pasos hacia la estabilización, reestructuración y apertura de su economía. En el proceso, el comercio entre Estados Unidos y México se había incrementado a más del doble, en beneficio de ambos países, y hubo un notable aumento en la cooperación para combatir la migración ilegal y el narcotráfico. Desafortunadamente, las apariencias eran engañosas. El 1 de enero de 1994 pasaría a la historia no sólo como el día de la entrada en vigor del TLCAN, sino

también como el primer día de un año en el que México estaría marcado por crisis políticas y económicas.

### **Nuevas fuerzas dan forma a las relaciones bilaterales**

Vista en retrospectiva, la confusión política y económica que rodeó a México durante el primer año del TLCAN no debería haber sido una sorpresa. El sistema político autoritario de México, que tradicionalmente ha concentrado un gran poder en la presidencia, había permitido al presidente Salinas emprender un proyecto muy ambicioso de reforma económica a pesar de la gran oposición de grupos cuyos intereses resultarían enormemente afectados, al menos en el corto plazo. El presidente mexicano, sin embargo, había creído que la rápida instrumentación del acuerdo sería tan favorable para México que en poco tiempo el TLCAN contaría con suficiente apoyo necesario interno como para sobrevivir a los ataques de sus opositores. Lo que Salinas no previó fue la fuerza de la oposición al tratado dentro de Estados Unidos debido, por una parte, a una recesión económica y, por otra, a la derrota de un presidente republicano que favorecía el libre comercio por un demócrata que había recibido el apoyo de los sindicatos y otros grupos opositores al TLCAN. Si bien el presidente Clinton al final pudo convocar el apoyo necesario al tratado, el proceso tomó más tiempo de lo previsto por el presidente Salinas y el retraso dio tiempo a los opositores de las reformas económicas salinistas para organizarse.

En épocas anteriores, habría sido muy arriesgado oponerse de manera activa a un presidente en funciones en México, dadas las amplias facultades y recursos a

su disposición. Para 1994, sin embargo, la situación había cambiado en gran medida. Las propias reformas económicas por las que tanto había arriesgado Salinas —tales como la privatización de paraestatales y la reducción del papel del estado en la economía— lo habían dejado desprovisto de las herramientas y recursos necesarios para mantener a raya a los irritados opositores de sus reformas. Sus problemas se exacerbaban aún más con la instrumentación del TLCAN, que dio a estos grupos la oportunidad sin igual de presionar al gobierno mexicano recurriendo a los opositores del acuerdo en Estados Unidos.

En otras palabras, la apertura económica de México, combinada con una mayor interdependencia entre ese país y Estados Unidos, cambió el equilibrio de poderes dentro de México. Las reformas debilitaron la presidencia mexicana al tiempo que el TLCAN desvanecía el límite entre la política interior y la exterior en México. Y si bien este límite nunca fue muy claro, dado el abrumador poder económico y militar de Estados Unidos, con el TLCAN los opositores mexicanos de las reformas salinistas pudieron unir fuerzas con los opositores estadounidenses del tratado de libre comercio para presionar como nunca antes a un presidente cuyas facultades y libertad de acción se habían mermado cada vez más.

Esto ayuda a explicar la aparente pérdida de control político que experimentó Salinas en 1994. El 1 de enero, un nuevo grupo guerrillero hizo saber su presencia en Chiapas, para sorpresa de muchos mexicanos y estadounidenses que habían empezado a creer que México se convertía rápidamente en un país del primer mundo. Después de intentar una respuesta armada, el gobierno cambió de estrategia y pasó gran parte del año estancado en negociaciones con los guerrilleros. En marzo, el candidato presidencial del PRI fue brutalmente asesinado

—un acontecimiento que provocó dudas respecto de la capacidad del país para celebrar elecciones en julio y ganarlas honestamente. La selección de Ernesto Zedillo, un hombre considerado más tecnócrata que político, no inspiró confianza en México ni en el exterior, donde se pensaba que los acontecimientos exigían un líder fuerte y experimentado. La inestabilidad política en México también empezó a generar temores con respecto a la economía, que se había vuelto mucho más dependiente del capital extranjero de corto plazo para sostener el proceso de reforma. Eso, combinado con los temores de una devaluación en puerta, aceleró la fuga de capitales. El nuevo gobierno, en funciones desde hacía menos de un mes, decidió devaluar el peso. Esa decisión y su mal manejo desencadenaron ataques contra la moneda y se socavó la confianza de los inversionistas no sólo en México, sino en toda Latinoamérica y otros mercados emergentes.

La crisis económica que siguió habría implicado a Estados Unidos incluso si el TLCAN no hubiera existido, dados los 3,200 kilómetros de frontera común entre ambos países. El tratado, sin embargo, había aumentado considerablemente la participación estadounidense en la economía mexicana. De hecho, había convertido a México en un factor de la política interna estadounidense, tal y como Estados Unidos lo había sido para la política interna mexicana. Niveló, por decirlo así, el campo de juego entre ambos países al incrementar el número de grupos estadounidenses que habían llegado a creer que sus intereses podrían resultar afectados por los acontecimientos en México.

## **El rescate financiero**

La decisión de emprender el rescate financiero, por lo tanto, se convirtió en el primer ejemplo claro, después de la firma del TLCAN, de que los problemas de México tenían una mayor repercusión en la política interna estadounidense. El presidente Clinton, con la cooperación de los líderes republicanos en el senado y la cámara de representantes, rápidamente decidió que Estados Unidos debía apoyar al peso con un paquete de rescate multimillonario. Sin embargo, el congreso estadounidense se rehusó a cooperar. El gobierno recurrió entonces a un paquete de rescate conjunto entre el FMI y el poder ejecutivo, basado en el fondo de estabilización del Departamento del Tesoro, para proporcionar a México los recursos necesarios.

La coalición de fuerzas que se opusieron a rescatar financieramente a México fue en esencia la misma que un año atrás había rechazado el TLCAN. Ross Perot y sus partidarios ahora clamaban reivindicación dado que durante los debates sobre el TLCAN argumentaron que México devaluaría su moneda después de la entrada en vigor del acuerdo para obtener una ventaja competitiva frente a Estados Unidos. A este contingente se unieron los mismos grupos ecologistas, prodefensa de los derechos humanos y prodemocracia que se habían opuesto a la firma de un tratado de libre comercio hasta que México mejorara en esos aspectos. Asimismo, a los sindicatos, que habían argumentado que el TLCAN destruiría empresas y empleos en Estados Unidos, se les unieron los recién electos republicanos en el congreso, quienes estaban mucho menos comprometidos con el libre comercio que sus anteriores compañeros de partido. También se opusieron al rescate financiero los populistas en contra de Wall Street, quienes insistían que los inversionistas —más

que los contribuyentes— estadounidenses deberían pagar la factura del rescate de México.

La coalición proTLCAN no pudo prevalecer en esta ocasión debido a que el paquete de rescate estaba muy relacionado con los opositores al tratado. Los grupos proTLCAN originalmente habían argumentado que el tratado crearía empleos tanto en México como en Estados Unidos, que el gobierno mexicano no devaluaría el peso y que contribuiría a la transición de México hacia una democracia industrializada. Menos de un año después de instrumentarse el TLCAN, los opositores del tratado podían utilizar esos mismos argumentos en su contra. Todos los esfuerzos que realizó el gobierno por desvincular el TLCAN del rescate financiero fallaron, a pesar de que podía argumentarse —y de hecho se insistió— que la devaluación no era resultado del TLCAN sino de una mala política económica y de aspectos electorales en México. Además, la afirmación de que convenía a los intereses nacionales de Estados Unidos tener un México estable como vecino no resonaron tanto como los intereses prácticos internos, tales como el desempleo y la utilización de dólares del fisco para ayudar a otro país durante un periodo de recesión económica interna.

Es imposible saber si México en última instancia evitó el desplome económico debido al rescate financiero, dado que nunca se sometió a prueba un planteamiento que no incorporara ese rescate. También es difícil saber qué efecto habría tenido sobre la relación bilateral —y en específico sobre el TLCAN— un eventual incumplimiento de México con sus compromisos con el Tesoro estadounidense. Sin embargo, en enero de 1997 México pagó los últimos 3,500 millones de dólares de los 13,500 millones que había recibido en préstamo de Estados Unidos, echando a pique las funestas profecías de los opositores al

rescate financiero y privándolos de algunos elementos para atacar el tratado en el futuro. Desafortunadamente, hubo muchos aspectos inherentes a la relación de Estados Unidos con México en torno a los cuales movilizar a la coalición antiTLCAN.

### **El tema de la inmigración**

El grado en que el TLCAN había desvanecido el límite entre la política interior y la exterior que aplicaba Estados Unidos con referencia a México se volvió muy evidente durante 1995, cuando la migración se volvió un tema contencioso que amenazó con socavar los esfuerzos reelectorales del presidente Clinton. Un mes antes de la devaluación del peso, los votantes de California habían aprobado la Propuesta 187, que impedía a inmigrantes ilegales tener acceso a educación, seguridad social y asistencia médica en casos de emergencia. Los partidarios de la medida argumentaron que los servicios que se proporcionaban a los ilegales —mexicanos en su mayoría— representaban una carga financiera demasiado pesada y que incluso alentaban la entrada de más inmigrantes ilegales al estado. Si bien hay algo de cierto en este punto de vista, también es verdad que muchos californianos se benefician de la mano de obra barata que proporcionan los inmigrantes ilegales. No obstante, California en ese entonces atravesaba por una profunda recesión económica a raíz del cierre de bases militares, la reducción del número de contratistas de la defensa tras la guerra fría y los esfuerzos por reducir la burocracia estatal e incrementar la competitividad global del estado —todo lo cual aumentó en gran medida los costos de la inmigración ilegal para los californianos.

La aplicación de la Propuesta 187 finalmente se pospuso debido a las demandas presentadas en su contra, pero el asunto de la migración fue incorporado por el republicano Pat Buchanan a su campaña presidencial en 1996. Después de que Buchanan resultara victorioso en las elecciones primarias celebradas en New Hampshire en febrero de 1996, otros candidatos republicanos endurecieron su postura en relación con la inmigración legal e ilegal. El presidente Clinton se sintió obligado a hacer lo mismo, dado que no sólo deseaba obtener los 54 puntos electorales por California, sino los 32 de Texas y los 25 de Florida. Por lo tanto, al inicio de su campaña instó a que se revisara la política extremadamente liberal que permitía la entrada anual de más de un millón de nuevos inmigrantes legales a Estados Unidos. Asimismo propuso una legislación para aumentar el presupuesto del Servicio de Inmigración y Naturalización, de 2,100 millones de dólares a 2,600 millones, lo cual permitió a esta dependencia contratar más funcionarios, inspectores e investigadores de la patrulla fronteriza a lo largo de la frontera. Fue posible resistir las iniciativas de algunos congresistas por restringir la entrada y los beneficios para los inmigrantes legales, en parte, gracias al arduo cabildeo por parte de los líderes empresariales estadounidenses, quienes argumentaron que dichas medidas afectarían la contratación de mano de obra extranjera calificada.

La nueva legislación, en vigor desde abril de 1997, hace más estrictos los requisitos para otorgar asilo político, facilita a las autoridades de migración deportar a extranjeros entrantes y dificulta ganar una apelación a una decisión de deportación. También exige a los inmigrantes ilegales abandonar Estados Unidos antes de seis meses y, en su mayoría, les prohíbe regresar antes de varios años.



Con el fin de evitar la deportación, muchos mexicanos que viven ilegalmente en Estados Unidos se apresuraron a solicitar la ciudadanía estadounidense antes de que la ley entrara en vigor. El pánico extendido que causó la ley repercutió en las relaciones bilaterales México-Estados Unidos, dado que los funcionarios mexicanos se opusieron al trato que recibieron los conciudadanos que vivían ilegalmente en aquel país. Sin embargo, más o menos al mismo tiempo, México aprobó una enmienda constitucional que permitía a los mexicanos obtener la ciudadanía estadounidense sin perder sus derechos como mexicanos. Aparentemente, el gobierno mexicano consideró que dar la opción a los ciudadanos mexicanos de naturalizarse estadounidenses permitiría a México defender mejor sus intereses en Estados Unidos. Por último, el apoyo del partido republicano a una ley migratoria más estricta ocasionó que una gran mayoría de nuevos ciudadanos mexicano-americanos se registraran como demócratas.

Resulta evidente, por la manera como se abordó y solucionó el tema de la inmigración en Estados Unidos, que se le consideró más un asunto interno que un tema relacionado con la política exterior, a pesar de que vez tras vez se le vinculó con la devaluación del peso y con el TLCAN. La crisis económica de México se relacionó con el incremento en la inmigración ilegal debido a que la patrulla fronteriza realizó 358 mil arrestos durante el primer trimestre de 1995, en comparación con 276 mil en el mismo periodo de 1994. Pese a que no necesariamente se relacionó la inmigración con el TLCAN —a diferencia de lo que argumentaron algunos grupos antiinmigración— una vez más el tema del TLCAN contribuyó a dar forma al debate sobre la inmigración ilegal proveniente de México y amplió la oposición nacional dentro de Estados Unidos al ingreso legal o ilegal de mexicanos.

## **El tema del narcotráfico**

El límite cada vez más difuso entre la política doméstica y la exterior con respecto a México en Estados Unidos también se evidencia en el asunto del narcotráfico. A raíz de las iniciativas de la Oficina de Administración para el Control de Drogas (DEA) para reducir los envíos de droga desde Sudamérica hasta Florida y las playas del Atlántico, los cárteles colombianos empezaron a enviar la droga a través de México. Poco después, los narcotraficantes mexicanos crearon sus propias redes y territorios de distribución independientes de los cárteles colombianos y, como resultado, aproximadamente 75% de la cocaína que entra en Estados Unidos actualmente proviene de México, además de que los narcotraficantes mexicanos están movilizandograndes cantidades de heroína y marihuana a través de la frontera con Estados Unidos.

La contribución de México en la solución del problema del narcotráfico en Estados Unidos rápidamente se convirtió en tema de campaña cuando el presidente Clinton tuvo que decidir, en marzo de 1996, si el gobierno mexicano estaba cooperando en grado suficiente con los programas antinarcóticos estadounidenses. De no ser así, el presidente habría tenido que recomendar al congreso una descertificación, con lo cual México no sería elegible para varios programas de ayuda, correría el riesgo de poner en peligro la cooperación bilateral en otras cuestiones diversas y posiblemente socavaría su aún frágil recuperación económica. Las autoridades mexicanas, sensibles al aumento de las presiones internas que enfrentaba el presidente Clinton en un año electoral, arrestaron al capo Juan García Ábrego y lo extraditaron a Estados Unidos. Con ello, Clinton pudo argumentar que

México cooperaba con las iniciativas antinarcóticos estadounidenses y, por lo tanto, no debería ser descertificado. En cambio, el gobierno recomendó que Colombia fuera descertificada, dada la ausencia de cooperación presidencial en ese país.

La decisión de Clinton con respecto a México animó a los senadores Alphonse D'Amato (republicano por Nueva York) y Diane Feinstein (demócrata por California) a plantear una legislación para bloquear la ayuda económica adicional a México si éste no hacía más esfuerzos por detener el ingreso de fármacos a Estados Unidos. D'Amato había sido uno de los opositores más enconados del rescate financiero de México, mientras que Feinstein, quien planeaba postularse a la gubernatura de California, se había opuesto al TLCAN y había ejercido presión en favor de leyes migratorias más estrictas con el fin de detener la entrada de mexicanos indocumentados en su estado. Al final, el congreso apoyó al presidente y otorgó la certificación, pero su victoria fue sólo temporal. Cuando México debió someterse nuevamente a la certificación, en 1997, la oposición tuvo una postura mucho más fuerte.

Durante 1996 no dejaron de surgir evidencias de que funcionarios mexicanos de alta jerarquía tenían que ver con los cárteles. Una de las noticias más sobresalientes fue que Mario Ruiz Massieu, excoordinador de las iniciativas mexicanas para combatir el narcotráfico entre 1993 y 1994, se encontraba bajo custodia Judicial en Estados Unidos. También había cada vez más indicios de que Raúl Salinas, hermano preso del expresidente mexicano, había utilizado su poder e influencias para proteger a narcotraficantes y embarques de droga y, según se informó, dos gobernadores en funciones también se habían aliado con los cárteles. Sin embargo, el golpe más fuerte contra los argumentos del gobierno de Clinton en

favor de la certificación de México fue el arresto, en febrero de 1997, de Jesús Gutiérrez Rebollo, general del ejército mexicano designado sólo dos meses antes para combatir las operaciones de narcotráfico en México.

La detención de Gutiérrez Rebollo dejó en vergüenza al general Barry McCaffery, su homólogo estadounidense, pues, en diciembre de 1996, McCaffery había elogiado al general mexicano señalando que tenía "una intachable reputación de integridad". El caso de Gutiérrez Rebollo también dificultó al gobierno de Clinton argumentar que su contraparte mexicana estaba cooperando con Washington en la lucha contra el narcotráfico, particularmente porque el gobierno mexicano no avisó a Washington del inminente arresto. Además, el caso puso en tela de juicio la conveniencia de que México cooperara en la lucha contra el narcotráfico, dado que Washington había compartido información confidencial con Gutiérrez Rebollo y, obviamente, ésta se veía comprometida. Dicha preocupación se incrementó debido a que el general mexicano era el tercer funcionario encargado de combatir el narcotráfico que resultaba implicado en corrupción relacionada con la droga.

El gobierno mexicano argumentó que el arresto de Gutiérrez Rebollo demostraba el compromiso de México en el combate a los narcotraficantes. Esto era cierto, pero fue insuficiente para permitir a Clinton proseguir con su decisión de que México fuera certificado. Por lo tanto, poco antes de la fecha límite para otorgar la certificación —1 de marzo— Washington presentó al gobierno mexicano una lista de puntos respecto de los cuales México debía demostrar que había emprendido alguna acción. Entre ellos estaba la extradición de narcotraficantes y más juicios conforme a las nuevas leyes mexicanas en materia de lavado de dinero y crimen organizado. Clinton, aparentemente satisfecho de que el gobierno de Zedillo tomaría las medidas

necesarias, procedió a recomendar la certificación de México y a oponerse a la certificación de Colombia, país que, según la opinión de muchos, había hecho más que México durante el último año para combatir el narcotráfico.

Menos de dos semanas después de que Clinton certificó a México, la cámara de representantes votó en favor de invalidar su decisión por 251 votos contra 175. La campaña anticertificación estuvo encabezada por Diane Feinstein en el senado y por Richard Gephardt, demócrata por Montana y líder de las fuerzas antiTLCAN, en la cámara de representantes. El margen final de votación, sin embargo, fue insuficiente para que el congreso saliera adelante en vetar una decisión presidencial. Poco después, el senado votó 94 a 5 en favor de conservar la certificación de México, pero exigió a Clinton que, antes del 1 de septiembre, presentara un informe especial sobre la política antinarcóticos de México donde se incluyeran los avances logrados en el combate a la corrupción dentro de la esfera gubernamental mexicana.

México respondió a la campaña para descertificar sus iniciativas de cooperación afirmando que todo el proceso era un insulto a la soberanía mexicana y señaló, una vez más, que los verdaderos avances contra el narcotráfico serían infructuosos mientras Estados Unidos continuara consumiendo cantidades tan elevadas de fármacos. México también advirtió que la descertificación le impediría continuar cooperando con Estados Unidos aunque el gobierno reconoció que había tenido problemas para dismantelar su antigua fuerza antinarcóticos y crear una entidad nueva, más independiente, conforme al modelo de la Agencia Antinarcóticos estadounidense. Sus elementos estarían sujetos a una serie de pruebas para comprobar su confiabilidad antes de contratarlos. Tal control de los funcionarios relacionados con el combate al narcotráfico era algo novedoso en México.

La cuestión del narcotráfico es un buen ejemplo de cómo tanto Estados Unidos como México actúan con restricciones en un área problemática debido a una relación bilateral que abarca muchas otras cuestiones. A pesar de las pruebas contundentes de que altos funcionarios mexicanos estaban involucrados en el narcotráfico, Clinton temió que la descertificación menoscabara la todavía frágil recuperación económica de México y fortaleciera las fuerzas que se oponían a las reformas económicas y a una integración económica más estrecha con Estados Unidos. En el lado mexicano, el gobierno se arriesgaba a alejar a los inversionistas extranjeros y a tirar por la borda sus esfuerzos de recuperación económica si no reaccionaba a las pruebas de creciente participación de altos funcionarios en el narcotráfico.

Quizá de igual importancia fue el poder de la opinión pública. Mayor libertad de expresión, así como partidos de oposición más fuertes propiciaron que el gobierno mexicano tuviera que rendir más cuentas por su conducta. La corrupción a altos niveles se estaba convirtiendo en una cuestión de peso para las inminentes elecciones de mitad de sexenio a celebrarse en julio de 1997. Como resultado de una serie de reformas electorales, aumentaban las posibilidades de que el PRI perdiera su dominio en el congreso. Las reformas económicas habían conducido a una aceleración de la reforma política, lo que a su vez le dificultaba al gobierno mantener las cosas en secreto y lo obligaba a ser más responsable ante los propios mexicanos. Con respecto al narcotráfico, esto tuvo dos efectos. Por un lado, los funcionarios debían dar la imagen de proteger la soberanía mexicana frente a los intentos de Estados Unidos por decirles qué hacer. Por otra parte, la

población también les estaba pidiendo cuentas al haberse vuelto menos tolerante a la corrupción gubernamental a medida que ésta había salido a la luz.

## **El tema del TLCAN**

Otro tema importante vinculado con las relaciones México-Estados Unidos que surgió durante la campaña presidencial de 1996 fue el relacionado con el TLCAN, en general, y con la instrumentación de una disposición sobre el cruce de camiones en la frontera, en particular. Conforme al tratado, el 18 de diciembre de 1995 se abrieron los estados fronterizos al paso de camiones extranjeros. Sin embargo, el gobierno estadounidense decidió prohibir unilateralmente la circulación de camiones mexicanos en las carreteras de Texas, Nuevo México, Arizona y California "por razones de seguridad". Aunque indudablemente había algunas preocupaciones legítimas por la seguridad, éstas podrían haberse solucionado caso por caso. Era evidente que la decisión tenía menos que ver con la seguridad que con asuntos políticos. Específicamente, el gobierno de Clinton quería evitar fricciones con el poderoso sindicato *Teamsters Union*, que se oponía a la apertura por temor a no poder competir con los camioneros mexicanos, mucho menos remunerados. Estaba también en juego el no provocar la hostilidad de importantes grupos de votantes en los estados fronterizos donde existía mucho prejuicio contra los mexicanos. La decisión unilateral con respecto a los camiones, por lo tanto, tuvo por objeto evitar que se movilizara la gran coalición opositora que había desempeñado un papel activo en las cuestiones de la relación México-Estados Unidos desde los debates sobre el TLCAN. A mediados de 1997, aún no se había resuelto este problema.

Resulta interesante que el gobierno mexicano tampoco haya exigido con mucho vigor el cumplimiento de las disposiciones del TLCAN sobre transporte camionero. Esto se debió a que muchos camioneros mexicanos temían no poder competir con los estadounidenses, cuyos vehículos eran más sofisticados y estaban mejor organizados.

Otro punto relacionado con el TLCAN, que de hecho dejó de ser un tema álgido durante la campaña presidencial, se relacionó con la expansión del tratado para incluir a Chile. Desde la gestación del TLCAN, Washington había prometido a Chile, un país con mercados abiertos y un sistema político democrático, que sería el siguiente de la lista y, para cumplir esa promesa, el congreso estadounidense debía aplicar el procedimiento de la vía rápida. Esto limitaría los votos del congreso sobre tratados comerciales a un sí o un no, sin posibilidad de hacer modificaciones posteriores. Sin embargo, tras la devaluación del peso mexicano, hablar de ampliar el TLCAN representaba un riesgo político, y las posibilidades de obtener suficientes votos para autorizar la legislación de vía rápida en 1996 eran nulas. Como resultado, el gobierno de Clinton optó por posponer la decisión de incluir a Chile en el TLCAN hasta después de las elecciones de noviembre de 1996.

Fue hasta septiembre de 1997, sin embargo, cuando el gobierno presentó la legislación de la vía rápida al congreso, afirmando que el retraso se debía a que era necesario solucionar primero la cuestión del presupuesto estadounidense y de conceder el estatus de nación más favorecida a China. Si bien los partidarios de la vía rápida criticaron el retraso, es improbable que el congreso hubiera votado en favor de ampliar el TLCAN mientras el sentir contra México estuviera en su apogeo y antes de que el gobierno hubiera presentado un "informe" sobre el TLCAN ante el



congreso en julio de 1997. Asimismo, tenía sentido que el presidente retrasara el debate sobre la vía rápida para dar a la economía mexicana más tiempo de recuperarse.

Al final, el informe sobre el TLCAN no llegó a ninguna conclusión. El gobierno señaló las dificultades inherentes a aislar el efecto del TLCAN en la economía estadounidense, pero afirmó que había tenido "un efecto positivo modesto en las exportaciones netas, el ingreso, la inversión y los empleos basados en las exportaciones de Estados Unidos". Los aranceles de México habían bajado de aproximadamente 10% a menos de 3% debido al TLCAN, y las importaciones mexicanas provenientes de Estados Unidos habían aumentado de 69% del total de importaciones a 75% en 1996. El informe atribuía un incremento aún mayor en las exportaciones de México hacia Estados Unidos durante el mismo periodo debido al fortalecimiento de la economía estadounidense más que al TLCAN. Mientras que el incremento en el empleo en Estados Unidos fue de casi 8.6 millones de empleos durante los tres primeros años del TLCAN, el informe no podía atribuir claramente dicho crecimiento al TLCAN. El Departamento del Trabajo también dio a conocer información que mostraba que se habían dado 99,500 despidos atribuibles al TLCAN durante sus tres primeros años pero, debido a que las reglas para otorgar indemnizaciones a los trabajadores desplazados debido al TLCAN no requerían demostrar que el tratado era la causa del despido, dicha información no fue considerada confiable. De hecho, los partidarios del TLCAN han señalado que de los 99,500 trabajadores que han sido certificados como elegibles para ayuda por ajustes en el comercio, sólo 12,200 en realidad han solicitado la prestación. Según argumentaron, esto indica que algunos de los trabajadores despedidos han sido

recontratados y, como señaló un analista, "Cada dos semanas, Estados Unidos ha creado la misma cantidad de nuevos empleos de los que se afirma se han perdido debido a las importaciones provenientes de Canadá y México durante la existencia del TLCAN.<sup>1</sup>

Sin embargo, la correlación no concluyente entre el TLCAN y el aumento o disminución del número de empleos se compensó en parte con la recuperación espectacular de la economía de Estados Unidos y de México. Gran parte del sentir antiTLCAN había coincidido con una recesión económica en Estados Unidos. También fue un periodo en el que la economía estadounidense experimentó una reestructuración profunda con el fin de incrementar su competitividad global y California, un estado importante opositor al TLCAN, había resultado muy afectado por ambos acontecimientos. Hacia mediados de 1997, sin embargo, las señales de una economía estadounidense en auge eran evidentes y la economía californiana crecía rápidamente. Los datos de la economía mexicana mostraron una tendencia similar, lo cual no sorprende dada la interdependencia entre México y la economía estadounidense. En 1996, el PIB de México aumentó 5.1%, mientras que en 1997 se estimó que la economía creció más de 6.0%, particularmente en el segundo trimestre, durante el cual se registró un crecimiento de 8.8 por ciento.

El impresionante crecimiento económico en Estados Unidos y México (así como en Canadá) durante los primeros años del TLCAN se tradujo en un aumento importante en el comercio entre ambos países. México sustituyó a Japón como el segundo socio comercial más importante de Estados Unidos durante este periodo. La expectativa para finales de 1997 era que el comercio bilateral alcanzara los 160 mil millones de dólares, el doble de la cifra correspondiente a este rubro en 1993

(cuando aún no existía el TLCAN). Asimismo, 44 de los 50 estados de la Unión Americana aumentaron sus exportaciones a México entre 1995 y 1996. Los opositores del TLCAN, sin embargo, enfocaron su atención en el aspecto de las importaciones, en el cual Estados Unidos tuvo un déficit de 16 mil millones de dólares en el comercio de mercancías con México, en 1996, y un déficit aún mayor —de 23 mil millones— con Canadá. Sin embargo, el hecho de que México pudiera incrementar sus exportaciones al mercado estadounidense durante su crisis económica evidentemente fue crucial para revivir su economía en un periodo relativamente breve.

Los "resultados" del TLCAN, por consiguiente, ofrecen argumentos a ambas partes. Sin embargo, no hay duda de que la decisión del gobierno de Clinton de posponer la petición de la vía rápida para permitirle incluir a Chile en el TLCAN y, a la larga, al resto de América Latina, fue acertada, dada la amplia y fuerte oposición al TLCAN y el sentir contra México que hubo durante 1996. Debido al buen desempeño económico que han tenido recientemente México y Estados Unidos, parece probable que, a la larga, el congreso otorgue a Clinton la facultad de la vía rápida, si bien no en las condiciones exactas que él quería. Clinton tendrá que llegar a un acuerdo con los demócratas que desean incluir cláusulas laborales y ambientales en la legislación, así como con los republicanos que desean una legislación comercial que se ciña únicamente a ese ámbito.

Es probable que en los próximos años, el TLCAN no sólo se extienda, sino también se profundice. Por ser un tratado de libre comercio, jurídicamente no es necesario que México, Estados Unidos y Canadá coordinen sus políticas fiscales y monetarias ni adopten procedimientos similares en rubros como el aduanero. Sin

embargo, a medida que aumenta la integración de las tres economías de América del Norte, parece inevitable que las tres partes del tratado consideren necesario adoptar reglas y procedimientos similares y, en cierto momento, los tres países podrían decidir, por ejemplo, coordinar el tipo de cambio o incluso adoptar una moneda única o un sistema jurídico único para toda la región. Dadas las dimensiones abrumadoras de la economía estadounidense en comparación con la mexicana, casi no hay duda de que si estos puntos se consideraran seriamente alguna vez, sería Estados Unidos —y no México— el país que dictaría la norma, y faltaría ver si esta situación sería aceptable para México y Canadá. En última instancia, sería precedida por muchos debates y negociaciones difíciles, que causarían mayor volatilidad en la relación entre México y Estados Unidos.

Si bien el TLCAN, la inmigración y el narcotráfico son temas medulares en la relación de Estados Unidos y México, su análisis a través del prisma de la política nacional —y no la exterior— quedó de manifiesto cuando el candidato demócrata y el republicano fueron criticados por ignorar las cuestiones de política exterior durante su campaña. Se hizo esta acusación a pesar del gran número de discusiones y debates durante la campaña que se enfocaron en temas sobre México y Estados Unidos tales como la inmigración, el narcotráfico y el TLCAN. La distinción entre la política exterior y la política nacional se hará aún más difusa dada la acelerada transición de México hacia un gobierno democrático.

## **La transición democrática de México**

Las elecciones de mitad de sexenio celebradas en México en julio de 1997 simbolizaron un punto de partida en la transición de México hacia la democracia. El conteo de los votos reveló que el PRI había perdido el control de la cámara de diputados por primera vez en su historia. Dadas las facultades de esta cámara para decidir en materia de asignaciones y gasto, así como para investigar las supuestas transgresiones de los funcionarios gubernamentales, la pérdida de control del PRI en el congreso señaló cambios importantes en el rumbo que tomarán los asuntos de política interior, lo cual tendrá implicaciones en las relaciones de México con Estados Unidos.

Junto a lo anterior, Cuauhtémoc Cárdenas —fundador del partido de centro-izquierda PRD— se convirtió en el primer gobernador electo del Distrito Federal, la ciudad más grande del país con una población de 16 millones de habitantes. La victoria de Cárdenas aumenta sus posibilidades de convertirse en el candidato presidencial por su partido para las elecciones del año 2000, así como de ganarlas y de convertirse en el primer presidente de la oposición desde 1929. Después de tantos años de trabajar con presidentes del PRI, esto significaría también un cambio importante en las relaciones entre ambos países.

Por supuesto, la transición democrática de México no comenzó en 1997; más bien, lleva largo tiempo madurando y refleja una serie de reformas electorales instrumentadas desde los años sesenta, así como cambios en la sociedad mexicana como son la urbanización, el crecimiento de la clase media y la diseminación de la tecnología y las comunicaciones. Sin embargo, tal vez el propulsor más importante de la democracia en los últimos años fue el proyecto de reforma económica, que

debilitó el poder del estado e incrementó la influencia de las fuerzas económicas y políticas de México, particularmente aquéllas que se originan en Estados Unidos.

Uno de los primeros ejemplos del funcionamiento de este proceso tuvo que ver con el TLCAN. Los opositores de las reformas económicas en México y del tratado de libre comercio descubrieron que contaban con un nuevo punto de apoyo contra el gobierno mexicano debido a que podían promover cierta conducta, o informar sobre cierta conducta, lo que proporcionaría armas a los enemigos del TLCAN en Estados Unidos. Los intelectuales de clase media y otras personas que sentían cada vez más desencanto ante los fracasos de las políticas priístas, la corrupción gubernamental y la ausencia de democracia en México, también utilizaron la ventaja que inadvertidamente les proporcionaba el deseo gubernamental de que se aprobara el TLCAN. Las fuerzas contra el tratado y en favor de la democracia se traslaparon en cierta medida en cuanto a su deseo de ver el fin del dominio priísta.

Los grupos antiTLCAN no pudieron mantener a México fuera del tratado, dado el control del PRI en ambas cámaras del congreso hasta las elecciones de 1997. Sin embargo, pudieron obtener del gobierno varias concesiones políticas antes, pero particularmente después, de que se aprobó el TLCAN. Esto se debió a la continua fuerza de la oposición al tratado en Estados Unidos, que se volvió aún más fuerte después de la devaluación del peso en diciembre de 1994, al generar entre los trabajadores estadounidenses el temor de perder su empleo durante una época de recesión en Estados Unidos, debido al bajo salario de los trabajadores mexicanos. Dado que México necesitaba tanto el apoyo de Estados Unidos para evitar un colapso económico, como la permanencia del TLCAN para que prevaleciera su recuperación económica basada en las exportaciones, el gobierno mexicano se

sintió obligado a aceptar algunas reformas políticas importantes que lentamente comenzaron a nivelar el campo de juego del PRI y los partidos de oposición.

Una de las reformas más importantes fue la creación de una entidad independiente del gobierno y del PRI para garantizar el manejo honesto de las elecciones de 1997 y un conteo preciso de los votos. También fue importante la decisión de proporcionar financiamiento gubernamental a todos los partidos políticos que postularan candidatos en esas elecciones. Si bien los fondos no se distribuyeron equitativamente a todos los partidos, por primera vez los partidos de oposición tuvieron acceso a sumas considerables de dinero con las cuales organizarse y comprar tiempo de televisión. Las nuevas reformas también previeron que este medio proporcionara una cobertura equitativa a los candidatos. En el pasado, la cobertura de los candidatos priístas era abrumadora mientras que las noticias sobre los candidatos de la oposición eran nulas o tendenciosas. Por último, se dieron varios pasos a partir de las elecciones presidenciales de 1994 —cuando el gobierno intentaba granjearse a los opositores estadounidenses al TLCAN— que hicieron más difícil manipular las elecciones: credenciales para votar con fotografía y un *chip* computarizado de la huella dactilar, urnas transparentes y la presencia de representantes de los partidos de oposición durante los comicios y el recuento de votos. En las elecciones de 1994, el gobierno también empezó a permitir a observadores extranjeros ser testigos de la votación para ayudar a asegurar su equidad y honestidad. Anteriormente, el gobierno se había opuesto vigorosamente a ese tipo de participación extranjera argumentando que constituía una violación a la soberanía de México, y los grupos de oposición habían apoyado esta postura en parte debido al nacionalismo y a sentimientos en contra de Estados Unidos, aunque

también debido a que oponerse a la postura del gobierno a veces parecía riesgoso. Para 1994, y especialmente en 1997, la situación era diferente.

Un último elemento que contribuyó a que México avanzara a pasos agigantados hacia la democracia fue la política estadounidense. Dados sus 3,200 kilómetros de frontera compartida, la prioridad de Washington desde hace tiempo ha sido un México estable y amistoso. Durante gran parte del periodo que ha transcurrido desde 1929, cuando el PNR (actual PRI) fue creado, la existencia de un partido político dominante que controlaba la presidencia y, hasta hace muy poco, todas las gubernaturas, era considerado en Washington algo propicio para los intereses de ambos países, aun a pesar de que la política exterior de México solía criticar la política de Estados Unidos hacia México y el resto de América Latina. En cierto sentido, existía un acuerdo tácito entre México y Estados Unidos para estar en desacuerdo. Si bien la política exterior de México, con tendencias de izquierda, a veces causó problemas en Washington, particularmente en lo referente al gobierno castrista en Cuba y al conflicto centroamericano en los años ochenta, al mismo tiempo permitió a varios presidentes mexicanos obtener el apoyo de los grupos de izquierda e intelectuales dentro del país, aumentando así la legitimidad del gobierno y la estabilidad de la nación.

Debido a la alta prioridad que se dio a un México estable y amistoso, promover la democracia en México no fue un elemento importante en la política de Washington. Durante la guerra fría, en particular, Estados Unidos no deseaba ejercer presión en favor de la democratización del PRI, pues esto podría haber favorecido que llegara al poder un gobierno más inclinado a la izquierda que el PRI, que tuviera relaciones con países hostiles a Estados Unidos. Dicha política



no cambió mucho a finales del decenio de 1980 y principios de los años noventa, cuando el presidente Salinas optó por liberalizar la economía de México manteniendo al mínimo las reformas democráticas. En realidad, el gobierno estadounidense aceptó el argumento de Salinas respecto de que México no podría emprender simultáneamente reformas políticas y económicas, ya que el gobierno necesitaba el poder del sistema político autoritario para hacer cambios importantes y necesarios en ausencia de un consenso popular que los favoreciera.

No obstante, Washington había tomado nota de los sucesivos fracasos en materia de política económica que tuvo México a partir de la presidencia de Luis Echeverría, y que se aceleraron con el gobierno de José López Portillo. Además, en la medida en que la población tenía mejores ingresos y educación, algunos integrantes de la creciente clase media empezaron a criticar al gobierno autoritario y a ejercer presión en favor de una forma de gobierno más plural, participativa y responsable. Lentamente, los funcionarios estadounidenses ubicados en México y Estados Unidos empezaron a ampliar los contactos y comunicación con los líderes de otros partidos políticos, con voceros del número cada vez mayor de organizaciones no gubernamentales y con funcionarios locales de partidos de oposición tanto de derecha como de izquierda.

El fin de la guerra fría, en 1989, eliminó el principal obstáculo para que Washington aceptara con relativa ecuanimidad una transición democrática en México —y otros países latinoamericanos— que pudiera llevar al poder a un presidente de centro-izquierda. Este cambio de actitud coincidió con un movimiento prodemocrático por parte de los propios mexicanos. Cuando estos grupos, durante los debates del TLCAN y después de la aprobación de éste, empezaron a utilizar su

nuevo apoyo en el congreso y con los medios informativos estadounidenses en favor de sus propuestas, pudieron obtener más concesiones del gobierno mexicano, como ya se señaló anteriormente.

La señal más evidente de la habilidad de Washington para aceptar y colaborar con un gobierno no priísta, ya fuera de derecha o de izquierda, se dio durante la visita del presidente Clinton a México en mayo de 1997. Por primera vez, un presidente estadounidense en funciones se reunía formalmente con líderes de los partidos de oposición mexicanos de derecha e izquierda. Los encuentros dieron mayor legitimidad nacional e internacional a los partidos de oposición, y probablemente los ayudó a mantener el impulso que le costó al PRI su mayoría en la cámara de diputados del congreso, así como el control del gobierno de la ciudad de México.

Por supuesto, no se sabe si las victorias que obtuvo la oposición en las elecciones de julio de 1997 significan que el candidato del PRI no ganará las elecciones presidenciales del año 2000. El PRI aún tiene la maquinaria política más grande y mejor aceiteada, y cuenta con presencia en las áreas urbanas y rurales de todo el país. El PAN, en cambio, sólo se encuentra bien organizado en el norte y en un par de estados más. El PRD es el que cuenta con la organización más débil, si bien la fuerte presencia del partido en las elecciones para el congreso en 1997 y la victoria de Cuauhtémoc Cárdenas para la gubernatura de la ciudad de México podrían animar a más mexicanos —incluyendo a los priístas de izquierda descontentos con las reformas económicas liberales emprendidas por los últimos presidentes priístas— a convertirse en miembros activos de ese partido. No obstante, si un candidato de la oposición ganara las elecciones presidenciales del

2000, Washington indudablemente buscaría y aceptaría una buena relación con el nuevo presidente y su equipo.

Mientras tanto, la pérdida del control priísta en el congreso tendrá repercusiones importantes en las relaciones México-Estados Unidos. Por lo menos, la relación bilateral se hará más difícil de manejar. Hasta ahora, la parte estadounidense era la que presentaba mayor grado de complejidad e incoherencia política dado que el presidente y el congreso no necesariamente concuerdan en la política hacia México. Además, había frecuentes conflictos dentro del congreso por esta causa, no sólo entre los partidos demócrata y republicano, sino también al interior de cada uno de ellos. En México también se expresaron desacuerdos en el congreso acerca de temas variados que tenían que ver con Estados Unidos. No obstante, hasta hace muy poco, el control que tenía el PRI en el congreso, combinado con el poder de la presidencia, ayudaban a México a expresarse más o menos con una sola voz en lo que a cuestiones bilaterales se refiere.

Ahora las cosas serán diferentes. El congreso mexicano se ha vuelto mucho más plural a raíz de las elecciones de 1997, y la derrota del PRI ha ensanchado la brecha entre los llamados reformistas —que favorecen la apertura económica, el TLCAN y la transición democrática de México— y “los dinosaurios”, grupo conformado por la vieja guardia del PRI. Éstos continúan albergando serias dudas sobre la idoneidad y conveniencia del TLCAN, creen que el papel del estado en la economía debe fortalecerse, y muestran cierta nostalgia por algunas de las maneras tradicionales, más autoritarias, de hacer las cosas.

Como resultado de estos cambios, el congreso mexicano ahora se conducirá más a la manera del congreso estadounidense en las cuestiones bilaterales,

apoyando a veces al presidente y, otras más, luchando por obstaculizar sus iniciativas de ley. Al igual que Estados Unidos, México hablará con más de una voz preponderante sobre su política hacia ese país. Y, como en Estados Unidos, donde la multiplicidad de voces a veces confundió e incluso resultó ofensiva a muchos mexicanos, ahora las múltiples voces mexicanas confundirán y ofenderán ocasionalmente a los ciudadanos estadounidenses.

Incluso es posible que las políticas en México parezcan más inestables y amenazantes para los intereses de Estados Unidos (y posiblemente de los mexicanos). La opinión general es que las reformas económicas básicas que México ha llevado a cabo durante la última década han llegado para quedarse, en parte porque los líderes de los principales partidos políticos de México se convencieron de que es imposible evadir la necesidad de operar dentro de la nueva economía global y también porque no se percibe otra alternativa. Si bien la opinión general probablemente es correcta, por lo menos en cuanto a lo que al liderazgo de los principales partidos mexicanos se refiere, ya hay indicios de que la postura de los afiliados es algo diferente. Además, aún resta por aclarar cuánto control tienen el PRI, el PRD y el PAN sobre sus seguidores. Por lo menos, los procesos políticos en México no avanzarán en forma lineal. Probablemente habrá algunos pasos hacia adelante seguidos de un paso atrás, al menos hasta que los principales partidos políticos encuentren las condiciones de su apoyo al proceso de reforma.

Todo esto significa que los próximos años presenciaremos debates y discusiones sin precedentes sobre las políticas interior y exterior de México, incluso la relacionada con Estados Unidos. El gobierno y los ciudadanos estadounidenses tendrán que aprender a separar lo que es realmente importante de lo que no lo es, y

actuar de manera acorde. Esto es, en esencia, lo que el gobierno y los ciudadanos mexicanos han tenido que hacer frente al proceso estadounidense de elaboración de políticas hacia México. Además, la nueva congruencia entre los procesos políticos en ambos países posiblemente acabará por modificar o eliminar algunas de las actitudes más ofensivas de la parte estadounidense. El proceso de certificación, por ejemplo, podría ser uno de los procesos eliminados, ya que los costos implícitos, en términos de las relaciones de Estados Unidos frente a México, han superado los beneficios.

Si una mayor democracia en México dificulta aún más las relaciones entre ambos países, también ayudará a asegurar que el proceso de reformas, suponiendo que continúe, tenga un mayor arraigo debido a que contará con una base de apoyo popular más amplia. Al mismo tiempo, un México más democrático debería tener la capacidad de comprender mejor y aceptar la falta de congruencia que desde tiempo atrás ha caracterizado las políticas estadounidenses hacia México. Asimismo es posible que la opinión pública adversa a México que ha prevalecido en Estados Unidos, relacionada en parte con la ausencia de democracia en ese país, empiece también a disminuir. Ambos sucesos conducirán a una relación bilateral de mayor madurez y cooperación en los próximos años, para beneficio de ambos países.

Notas:

<sup>1</sup> Weintraub, "Mexico investment update", núm. 1, 1997, p. 9.

## **Apéndice: Sesiones de los grupos de estudio y participantes**

Gonzalo de las Heras, presidente del grupo

Susan Kaufman Purcell y Luis Rubio, codirectores del grupo

Ross Culverwell, relator

2 de marzo de 1994

### **Sesión I: "Frente al cambio político"**

Comentarista:

Luis Rubio, director, CIDAC, México

Participantes en la discusión:

Miguel Basáñez, presidente, MORI de México, México.

Federico Estévez, decano de Ciencias Sociales, ITAM, México.

Alan Stoga, director general, Kissinger Associates, Nueva York.

12 de abril de 1994

### **Sesión II: "Crisis y cambio económico en México"**

Comentarista:

Jesús Reyes Heróles, director general, Grupo de Economistas y Asociados (GEA), México.

Participantes en la discusión:

Sergio Martín, economista senior, MACRO Asesoría Económica, S.C., México.

Richard Weinert, presidente, Leslie, Weinert & Co. Inc., Nueva York.

23 de mayo de 1994

### **Sesión III: "Pobreza, desigualdad y políticas de reforma a la seguridad social"**

Comentarista:

Guillermo Trejo, investigador asociado, CIDAC, México.

Participantes en la discusión:

José Casar, director, Instituto Interamericano de Estudios Transnacionales (ILET), México.

Rolando Cordera, director, NEXOS-TV, México.

Nora Lustig, becaria, The Brookings Institution, Washington, D.C.

22 de junio de 1997

### **Sesión IV: "La nueva relación México-Estados Unidos"**

Comentarista:

Susan Kaufman Purcell, vicepresidente, Americas Society, Nueva York.

Participantes en la discusión:

George Grayson, catedrático de Gobierno, College of William and Mary, Virginia.

Roberta Lajous, asesora de Asuntos Internacionales durante la campaña del PRI de 1994, México.

Sergio Sarmiento, Columnista, Periódico Reforma.

Arturo Valenzuela, secretario adjunto para Asuntos Interamericanos, Departamento de Estado, Estados Unidos, Washington, D.C.

### **Participantes en el grupo de estudio**

David Asman, *The Wall Street Journal*

John E. Avery, Americas Society

Charles Barber, expresidente de ASARCO

Roberto Blum, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC)

Jon Blum, Morgan Stanley & Company

Jeffery Boetticher, Black Box Corporation

Amb. Everett Ellis Briggs, Americas Society

Lars Christianson, Christianson S.A. de C.V.

Martin Coiteux, École des Hautes Études Commerciales (HEC)

Guy F. Erb, Goldman, Sachs & Co.

Rafael Fernández MacGregor, FEMAC, S.A.

Claudio X. González, Asesor de la Oficina de la Presidencia de la República, México.

Jonathan E. Heath, MACRO Asesoría Económica, S.C.



Ruben Kraiem, Paul, Weiss, Rifkind, Wharton & Garrison

Marc Levinson, *Newsweek*

Javier Mora, Cámara de Comercio Estados Unidos - México

Martha T. Muse, Fundación Tinker.

James M. Nash, Nomura Research

Roberto Newell, McKinsey & Company, Inc.

Luis Niño de Rivera, Arrendadora Financiera Mexicana, S.A. de C.V.

Pablo Pascual Moncayo, Instituto de Estudios para la Transición Democrática

John E. Pearson, *Business Week*

Olga Pellicer, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)

John F.H. Purcell, Salomon Brothers, Inc.

Riordan Roett, The Johns Hopkins University

Hiromoto Seki, Cónsul General de Japón

Richard Sinkin, InterAmerican Holdings Co.

Dorothy Sobol, The Federal Reserve Bank of New York

Gary L. Springer, Shearman & Sterling

Manuel Suárez-Mier, Universidad de Georgetown

Gustavo Vega Canovas, Universidad de Yale

Mónica Vereá Campos, Centro de Investigaciones sobre América del Norte  
(CISAN)

Jeffrey Werneck, Asesoría Reestructura Financiamiento Empresarial (ARFE)

Dan Wilson, First National Bank of Chicago

## Colaboradores

**Mauricio González Gómez** es director general del Grupo de Economistas y Asociados (GEA), empresa de consultoría independiente especializada en asuntos políticos y económicos con sede en la ciudad de México. Es egresado de Economía del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), y candidato a doctorado en Economía de la Universidad de Chicago. Ha sido profesor en el ITAM y en la Universidad Iberoamericana, y durante varios años trabajó en la Secretaría de Hacienda y en el sistema bancario mexicano. Colabora mensualmente en las publicaciones del GEA sobre temas de desarrollo político y económico en México.

**Claudio Jones** es investigador asociado del Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), en la ciudad de México. Es coautor, con Guillermo Trejo y CIDAC, de *Educación para una economía competitiva*, libro que aborda la educación básica y la reforma educativa en el México actual. Asimismo coordinó, junto con Guillermo Trejo, la publicación de *Contra la pobreza*, libro sobre las políticas de reforma social en México. Actualmente estudia su doctorado en la Universidad de Columbia.

**Susan Kaufman Purcell** es vicepresidenta de la Sociedad de las Américas y del Consejo de las Américas en Nueva York. Entre 1981 y 1988 fue becaria y directora del Proyecto sobre América Latina del Consejo de Relaciones Exteriores. Entre 1980 y 1981, fue miembro del equipo de Planeación de Políticas del Departamento de Estado, en Estados Unidos, encargada de la región de Latinoamérica y el Caribe. La Dra. Purcell fue profesora de Ciencia Política en la Universidad de California, Los Angeles. Tiene licenciatura de Barnard College y maestría y doctorado por la Universidad de Columbia. Actualmente es directora del Argentina Fund, el Latin America Dollar Income Fund, Scudder World Income Opportunities Fund y Valero Energy Corporation, miembro de la mesa directiva de National Endowment for Democracy y Freedom House, y miembro de los consejos editoriales de *Journal for Democracy* y *Hemisfile*. Es coautora y compiladora de *Brazil under Cardoso* (1997),

*Europe and Latin America in the World Economy* (1995), *Japan and Latin America in the New Global Order* (1992), coautora de *Latin America: U.S. Policy after the Cold War* (1991) y *Chile: Prospects for Democracy* (1988), así como compiladora y coautora de *Mexico in Transition: Implications for U.S. Policy* (1988).

**Luis Rubio** es director del Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), institución independiente dedicada a la investigación con sede en la ciudad de México. Tiene un doctorado de Brandeis University y un diplomado en Administración Financiera. Asimismo, el Dr. Rubio es miembro de los consejos directivos de la Comisión de Derechos Humanos en la ciudad de México y del Mexico Equity and Income Fund.

**Guillermo Trejo** es investigador asociado del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), institución dedicada a la investigación ubicada en la ciudad de México, y aspirante al doctorado del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Chicago. Anteriormente, como investigador asociado del CIDAC, coordinó dos publicaciones con Claudio Jones, *Educación para una economía competitiva* y *Contra la pobreza*

## Bibliografía

- Aspe, Pedro, comp. *Political Economy of Income Distribution in Mexico*. Londres, Holmes and Meier, 1984.
- Baer, M. Delal. *Mexico: Politics and the Peso in Transition*. Global Business White Paper Series. Washington, D.C.: Center of Strategic and International Studies, 1997.
- \_\_\_\_\_. "Misreading Mexico," in *Foreign Policy*, otoño de 1997, pp. 138-150.
- Barkin, David. *Distorted Development: Mexico in the World Economy*. Series in Political Economy and Economic Development in Latin America. San Francisco: Westview Press, 1995.
- Behrman, Jere R. *Human Resources in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1996.
- Blum Valenzuela, Roberto. *De la política mexicana y sus medios: ¿Deterioro institucional o nuevo pacto político?* México, D. F.: Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., y Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- Bresser Pereira, José María Maravall, y Adam Przeworski. *Economic Reforms in New Democracies: A Social-Democratic Approach*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- Bulmer-Thomas, Victor, comp. *The New Economic Model in Latin America and Its Impact on Income Distribution and Poverty*. Nueva York: St. Martin's Press, 1996.
- Camp, Roderic Ai. *Politics in Mexico*. Nueva York: Oxford University Press, 1996.
- Castañeda, Jorge. *The Mexican Shock*. Nueva York: The New Press, 1995.
- Centeno, Miguel A. *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*. University Park, Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 1997.
- Cook, María Lorena, Kevin J. Middlebrook, y Juan Molinar Horcasitas, comps. *The Politics of Economic Restructuring: State-Society Relations and Regime Change in Mexico*. US-Mexico Contemporary Perspectives Series, núm. 7. La Jolla, California: Center for US-Mexico Studies, University of California at San Diego, 1994.
- Cornelius, Wayne A. *The Political Economy of Mexico Under De La Madrid: The Crisis Deepens, 1985-1986*. La Jolla, California: Center for US-Mexican Studies, 1986.

- Cornelius, Wayne A., et. al., comps. *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Security Strategy*. US-Mexico Contemporary Perspectives Series, núm. 6. La Jolla, California: Center for US-Mexico Studies, University of California at San Diego, 1994.
- Díaz Cayeros, Alberto, *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal*. México D. F.: Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., y Editorial Porrúa, 1995.
- Domínguez, Jorge I. *Mexico's Political Economy*. Beverly Hills, California: Sage, 1982.
- Fuentes, Carlos. *Por un progreso incluyente*. México, D. F.: Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América (IEESA), 1997.
- Gil Díaz, Francisco y Agustín Carstens. "Some Hypotheses Related to the Mexican 1994-95 Crisis," in *American Economic Review*, mayo de 1996.
- Graham, Carol. *Safety Nets, Politics and the Poor*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1994.
- Grayson, George. *Mexico: Corporatism to Pluralism*. Fort Worth, Texas: Harcourt-Brace Publishers, 1997.
- Ibarra, David. *¿Transición o crisis?: Las contradicciones de la política económica y el bienestar social*. México, D. F.: Editorial Aguilar, 1996.
- Kaufman Purcell, Susan. "The Interdependence of Political and Economic Reforms in Mexico," en *SAIS Review*, invierno/primavera de 1995.
- Krauze, Enrique. *Biography of Power: A History of Modern Mexico, 1810-1996*. New York: Harper Collins, 1997.
- Levy, Daniel C. y Emilio Zebadúa. *Mexico: The Struggle for Democratic Development*. Nations of the Modern World: Latin America Series. San Francisco: Westview Press, 1997.
- Lustig, Nora. *Coping with Austerity: Poverty and Austerity in Latin America*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Mexico: The Remaking of an Economy*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1992.

- Maddison, Angus. *The Political Economy of Poverty, Equity and Growth, Brazil and Mexico: A World Bank Comparative Study*. Nueva York: Oxford University Press, 1992.
- Martínez, Gabriel y Guillermo Farber, *Desregulación económica, 1989-1993*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica (FCE), 1994.
- Morris, Stephen D. *Political Reformism in Mexico: An Overview of Contemporary Mexican Politics*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1995.
- Ortiz Martínez, Guillermo. *La reforma financiera y la desincorporación bancaria*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica (FCE), 1994.
- Philip, George, comp. *The Mexican Economy*. Londres: Routledge, 1988.
- Psacharopoulos, George, et. al., *Poverty and Income Distribution in Latin America: The Story of the 1980s*. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1992.
- \_\_\_\_\_. "Mexico," en *Latin American Politics and Development*. Howard J. Wiarda y Harvey F. Kline, comps. Boulder, Colorado: WestviewPress, 1996.
- Reforma del sistema político mexicano: condición para la modernización*. México, D. F.: Editorial Diana y Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., Serie Alternativas para el Futuro, 1990.
- Rodríguez, Victoria. *Decentralization in Mexico*. San Francisco: Westview Press, 1997.
- Roett, Riordan. *Challenge of Institutional Reform in Mexico*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1995.
- \_\_\_\_\_. *The Mexican Peso Crisis: International Perspectives*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1996.
- Rubio, Luis, et. al. *A la puerta de la ley. El Estado de derecho en México*. México, D.F.: Editorial Cal y Arena y Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C., 1994.
- Rubio, Luis. *La democracia verdadera. Información, ciudadanía y política pública*. México, D. F.: Editorial Cal y Arena y Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., 1998.
- \_\_\_\_\_. "The Mexican Democratic Quandary." *Emerging Markets Research Latin America*. Salomon Brothers, agosto de 1994.

- Teichman, Judith A. *Privatization and Political Change in Mexico*. Pittsburgh, Pennsylvania: University of Pittsburgh Press, 1996.
- Téllez Kuenzler, Luis. *La modernización del sector agropecuario y forestal*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica (FCE), 1994.
- Trejo, Guillermo, y Claudio Jones (coords.). *Contra la pobreza: Por una estrategia de política social*. México, D. F.: Editorial Cal y Arena y Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., 1993.
- Vélez, Felix, comp. *La pobreza en México: Causas y políticas para combatirla*. México, D.F.: Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y Fondo de Cultura Económica (FCE), 1994.
- Weintraub, Sidney. *Transforming the Mexican Economy: The Salinas Sexenio (Cir. #20)*. México, D. F.: Comisión Nacional de Planeación, 1990.
- Wilkie, James W., comp. *Society and Economy in Mexico*. Statistical Abstract of Latin America Supplement Series, núm. 10. Los Angeles: University of California at Los Angeles, 1990.

## Índice

Presentación Luis Rubio	2
Prólogo Everett Ellis Briggs	4
Agradecimientos	7
Acrónimos y siglas	8
Introducción Susan Kaufman Purcell y Luis Rubio	11
Frente al cambio político Luis Rubio	15
Crisis y cambio económico en México Mauricio A. González Gómez	67
La Política Social Bajo el Nuevo Modelo Económico: Dilemas Políticos de una Reforma Pendiente Guillermo Trejo y Claudio Jones	115
La nueva relación México-Estados Unidos Susan Kaufman Purcell	174
Apéndice Sesiones de los grupos de estudio y participantes	214
Colaboradores	218
Bibliografía	220
Indice	224



***Mexico under Zedillo***

SUSAN Kaufman Purcell y Luis Rubio

(eds Boulder, Colorado: Lynnee Rienner,

1998.

---

***México en el umbral del nuevo siglo.***

*Entre la crisis y el cambio*

SUSAN Kaufman Purcell y Luis Rubio (coords.)

México

Editorial Miguel Ángel Porrúa, Centro de Investigación para el  
Desarrollo, A. C.

enero de 1999

Traducción de Bertha Ruiz de la Concha