

EL PAPEL DE LAS IDEAS Y LAS POLÍTICAS EN EL CAMBIO ESTRUCTURAL EN MÉXICO, 1982-2004.

Rolando Cordera Campos
Leonardo Lomelí Vanegas

La historia de México durante la segunda parte del siglo XX se ha escrito muy lentamente, lo que ha contribuido a que en la actualidad exista una crisis de visión sobre la historia reciente, por paradójico que pudiera parecer. Esta ausencia es aún más grave en el campo de la historia económica y en particular, en el análisis de la política económica de las décadas más recientes. Sin embargo, una evaluación rigurosa del estado actual de la economía mexicana no puede construirse sobre la base de visiones maniqueas y excesivamente simplificadas del modelo económico en el que se basó el proceso de industrialización del país a partir de los años cuarenta, o sobre el cambio estructural que tuvo lugar durante las últimas dos décadas del siglo mexicano y que pretendió corregir las deficiencias de dicho modelo.

El análisis del período de crecimiento económico que va del gobierno del presidente Lázaro Cárdenas al estallido de la crisis de la deuda externa en 1982 ha recibido una renovada atención en los últimos años, como parte de un esfuerzo más amplio por revalorar este período en América Latina, a la luz del magro desempeño de las últimas décadas. Sin embargo, quedan muchos aspectos por estudiar de este período, sin duda alguna la fase de expansión más prolongada que ha conocido la economía mexicana desde que el país alcanzó la independencia en 1821. Una evaluación objetiva y sistemática de esta etapa es necesaria para entender los desequilibrios que llevaron al estallido de la crisis en 1982, pero también para evaluar las políticas que a partir de entonces se instrumentaron. La transición hacia un nuevo modelo de desarrollo ha sido larga y sinuosa, en parte porque el punto de partida fue ciertamente una crisis de gran envergadura, pero también porque a lo largo del proceso la ideología ha impedido un análisis ponderado de las insuficiencias del modelo propuesto y un balance objetivo de los errores y aciertos que se han cometido durante su instrumentación. El poder político de las ideas económicas que han justificado el cambio estructural no se explica sin su vinculación a grupos de interés concretos, pero no por ello deja de ser una variable decisiva, como lo demuestra la incapacidad de los sectores que se oponen al actual modelo para formular un programa económico alternativo.

Es imposible dejar de analizar lo ocurrido en México sin tener en cuenta que prácticamente en toda América Latina, en diferentes momentos y con distintas intensidades, tuvieron lugar procesos de ajuste que dieron paso posteriormente a programas más amplios de reformas estructurales. Alejandro Foxley, al analizar la experiencia chilena, señaló algo que consideramos necesario considerar también para entender mejor el caso mexicano:

Para comprender el significado real de las modernizaciones como programa de reforma institucional resulta imprescindible examinar la ideología que está detrás de tales políticas. ¿Se encontraba esta ideología presente desde los inicios del experimento o fue ella, por el contrario, configurándose de manera gradual?...lo que ilustraremos ahora es el proceso de gestación de una ideología global, desde la perspectiva del diseño de políticas. Más específicamente discutiremos la forma en que el conjunto de medidas tecnocráticas ortodoxas diseñadas inicialmente para reducir la inflación se va transformando en un modelo global, útil no solo para el examen de los problemas técnicos, sino para iluminar aspectos más generales relativos a la organización de la sociedad, a nivel social, político e inclusive cultural.¹

En este trabajo intentamos ofrecer un panorama de cómo se fue gestando el cambio estructural durante los gobiernos de Miguel de la Madrid (1982-1988) y Carlos Salinas (1988-1994). En nuestra opinión, si bien es cierto que había referentes ideológicos muy claros a favor de un cambio en esta dirección al principio del período, el proyecto de impulsar un programa de reformas estructurales que implicara un cambio radical en el modelo de desarrollo que había seguido el país se fue configurando lentamente durante la primera mitad del gobierno de Miguel de la Madrid, se convirtió en un complemento a los programas de ajuste considerado como necesario para lograr su plena eficacia durante la segunda mitad de ese sexenio, y alcanzó una formulación sistemática y definió con mayor precisión sus objetivos y sus instrumentos durante el gobierno de Carlos Salinas. A partir de ese momento, el modelo alcanzó su clímax pero dejó ver también sus fallas e insuficiencias con la crisis de 1994-1995. Paradójicamente, la rápida recuperación posterior sirvió en su momento para cancelar la necesaria revisión de las fallas del cambio estructural e impulsó las posiciones favorables a profundizarlo.

Y en el origen fue la crisis

La economía mexicana entró en crisis en febrero de 1982 cuando el Banco de México tuvo que retirarse del mercado cambiario y el peso experimentó una abrupta devaluación que llevó el tipo de cambio de 22.50 a 48 pesos por dólar. Fue la primer devaluación desde la crisis de 1976, pero en esta ocasión, a diferencia de la anterior, la nueva paridad del peso frente al dólar no logró frenar la fuga de capitales y la especulación contra el peso, por lo que una nueva devaluación en agosto de 1982 acompañó el anuncio oficial de que México incurriría en una moratoria de tres meses en el pago de sus obligaciones

¹ Alejandro Foxley, *Experimentos neoliberales en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, pp. 93-94.

con el exterior. Este fue el inicio formal de la llamada crisis de la deuda, que afectó inicialmente a México pero paulatinamente se fue extendiendo a toda América Latina.

La crisis de 1982 tuvo lugar en un contexto internacional drásticamente diferente al de la década anterior: una ola de conservadurismo recorría los principales centros políticos y financieros del mundo. Aunque la crítica conservadora había tomado fuerza desde los años setenta debido a la inestabilidad económica que interrumpió la larga recuperación económica de la posguerra, fue a principios de los años ochenta cuando el conservadurismo se convirtió en gobierno en los principales países desarrollados y se tradujo en políticas que fueron impulsadas por los principales organismos internacionales y que habrían de cristalizar, una década más tarde, en el llamado consenso de Washington. Cuando sobrevino la crisis de 1982, el viraje ideológico estaba en curso, por lo que sus principales premisas no habían sido claramente explicitadas. En la Gran Bretaña comenzaba el programa de privatizaciones de la señora Thatcher y en Estados Unidos el gobierno de Ronald Reagan avanzaba en el recorte del gasto social y en su agresivo programa de gasto militar, pero la ofensiva ideológica a gran escala comenzaría a mediados de la década.

Existen diversas evidencias sobre los errores de diagnóstico iniciales que acompañaron a la crisis, entre los que destaca la declaración del secretario de Hacienda de México en agosto de 1982, Jesús Silva Herzog, quien definió la situación que enfrentaba el país como un problema de flujo de caja. La nacionalización de la banca en septiembre de ese año ahondó la fractura entre el Estado mexicano y los empresarios, dando fin de esta manera a una de las alianzas más largas y productivas de la historia económica de México. Como parte de los reacomodos que siguieron y que acompañaron el inicio del nuevo gobierno, comenzó a ganar terreno la política de tomar distancia de las políticas de Echeverría y López Portillo y tratar de recomponer la relación. Fue de esta manera como se transitó paulatinamente de la crítica de la política económica de estas dos administraciones al cuestionamiento del modelo de desarrollo anterior.

El inicio del ajuste y la Leyenda Negra.

El gobierno de Miguel de la Madrid comenzó con la situación económica más adversa que hubiera tenido que enfrentar presidente mexicano alguno desde la Revolución Mexicana. Ni siquiera la crisis de los años treinta, que afectó severamente a México por la endémica fragilidad de su sector externo, había colocado a la política económica del Estado Mexicano en un margen de maniobra tan estrecho.

Al delinear el programa económico de su administración, el presidente Miguel de la Madrid ofreció dos años de ajuste severo, otros dos de consolidación de la estabilidad macroeconómica, para concluir con dos años de crecimiento acelerado. Era en términos generales la misma secuencia que propuso el presidente José López Portillo seis años antes para superar la crisis de 1976, solamente que

si en aquel entonces las etapas se empalmaron y el crecimiento se reanudó mucho antes de lo previsto, en este caso sería el ajuste el que se extendería a lo largo de todo el sexenio. Causas externas y la posibilidad de un sobreajuste son los factores a los que puede atribuirse esta situación.

Al sostener la hipótesis del sobreajuste, Vladimiro Brailovsky considera que además del enorme volumen de las transferencias al exterior, “el método por el cual se extrajeron de la economía fue muy dispendioso en términos de recursos internos.² Más aún, en su opinión, la política de estabilización ortodoxa que se siguió y que formalmente persiguió como su principal objetivo lograr una asignación de recursos más eficiente que permitiera corregir los desequilibrios fiscal y externo, terminó provocando un dispendio de recursos mayor que el que se atribuyó a la ineficiencia en la asignación de recursos provocada por la política económica durante el auge petrolero. El saneamiento de las finanzas públicas se logró mediante recortes generalizados que no mejoraron la eficiencia en la asignación del gasto. Los ingresos petroleros del período 1982-1988 fueron equivalentes a pesar de la caída de los precios del petróleo en 1986 al doble de los obtenidos durante el boom de 1977-1981. El problema fundamental de la economía mexicana durante el período fue la suspensión durante siete años de nuevos créditos para financiar la deuda externa, que condujo a un sobreajuste para obtener estos recursos a costa del estancamiento del crecimiento económico, la caída del ingreso real por habitante, el deterioro de la planta productiva, el incremento de la desocupación y la informalidad y el aumento en la vulnerabilidad de la economía mexicana frente a choques externos.

El sobreajuste se debió a una combinación de políticas ortodoxas basadas en el enfoque monetario de la balanza de pagos que utiliza el Fondo Monetario Internacional como referente para formular sus recomendaciones de política económica, con una situación particularmente adversa en los mercados financieros internacionales, que virtualmente se cerraron, primero para México y después para los países que entraron en crisis de pagos durante los siguientes años, principalmente Brasil y Argentina, como consecuencia del alza en las tasas de interés internacionales que modificó drásticamente las transferencias de recursos hacia el exterior para el pago del servicio de la deuda externa. El problema de la deuda externa de los países del tercer mundo y particularmente de los latinoamericanos, que se habían beneficiado de la liquidez y las bajas tasas de interés que caracterizaron al sistema financiero internacional durante los años setenta, se convirtió en 1983 en uno de los principales focos rojos de la economía internacional.

Los gobiernos de los siete países más industrializados, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial redoblaron sus esfuerzos por evitar una moratoria, pero no hubo ninguna estrategia de financiamiento alternativo que evitara el sobreajuste en el que tuvieron que incurrir los países deudores

² Vladimiro Brailovsky, “Las implicaciones macroeconómicas de pagar: la política económica ante la crisis de la deuda en México, 1982-1988”, en Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig (compiladores), *México: auge, crisis y ajuste II. Macroeconomía y deuda externa (1982-1989)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, (Lecturas de El Trimestre Económico 73), p. 106.

para corregir sus desequilibrios macroeconómicos y generar suficientes divisas para poder financiar el pago del servicio de la deuda. La insuficiencia de los programas de ajuste ortodoxos se puso en evidencia primero en México y después en Argentina y Brasil, pero el Banco Mundial salió al paso de las críticas al formular el primer diagnóstico sistemático sobre el agotamiento del llamado modelo de sustitución de importaciones. En su informe de 1984, coordinado por Ann Krueger el Banco Mundial puso énfasis en el carácter estructural de los desequilibrios macroeconómicos que habían desembocado en la crisis de la deuda y llamó a los países deudores a emprender un cambio estructural que les permitiera recuperar el crecimiento sobre bases más firmes.³ Ese mismo año, durante la Asamblea conjunta del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, el secretario del Tesoro de los Estados Unidos, James Baker, asumió las recomendaciones del informe como posición oficial del gobierno de los Estados Unidos sobre el problema de la deuda.

Del ajuste coyuntural al cambio estructural

Cuatro programas de estabilización se ensayaron durante la administración de Miguel de la Madrid. Al PIRE (1982-1984) siguió el PERE (Programa Extendido de Reordenación Económica) que estuvo vigente hasta que la caída de los precios del petróleo en 1986 llevó una vez más a replantear la estrategia gubernamental. Surgió así a mediados de ese año el PAC (Programa de Aliento y Crecimiento) que estaría vigente hasta el crack de la Bolsa Mexicana de Valores en octubre de 1987, que obligó nuevamente a replantear la estrategia gubernamental. Finalmente, en diciembre de 1987, ante el descrédito absoluto de la política económica después de tres fracasos sucesivos y con las campañas de los candidatos a la presidencia de la República iniciadas, el gobierno de Miguel de la Madrid se jugó su última carta: el Pacto de Solidaridad Económica.

Los sucesivos fracasos de los programas de ajuste emprendidos por Miguel de la Madrid no dieron lugar a una revisión a fondo de los mismos, sino a su profundización. En realidad solamente el Pacto de Solidaridad Económica incluyó elementos novedosos, en particular el control concertado de precios, que en su momento fueron criticados por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial al considerarlos demasiado heterodoxos. Pero tanto el PIRE como el PERE fueron programas de estabilización ortodoxos que llevaron a cabo un recorte sin precedentes en el gasto público y provocaron una contracción en el producto interno bruto que solamente logró descensos moderados y momentáneos en la inflación, que cuando finalmente repuntaba lo hacía a tasas superiores que las anteriores. Fueron el fracaso de los programas de estabilización y el sucesivo incumplimiento en las metas económicas gubernamentales los factores que aceleraron el inicio del cambio estructural,

³ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (The World Bank), *Informe anual 1984*, Washington, 1984.

entendido como un conjunto de reformas que partió de la premisa de que el modelo anterior de desarrollo de la economía mexicana se había agotado, por lo que era necesario sustituirlo por uno nuevo para hacer frente a las restricciones fiscal y externa y de esta manera recuperar el crecimiento.

En los primeros tres años de su gobierno, la administración de Miguel de la Madrid fue particularmente cauta en la adopción de medidas que pudieran representar un cambio estructural. El 4 de diciembre de 1982 el presidente De la Madrid envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución, mediante los cuales se estableció un sistema de planeación del desarrollo, se definió la economía mixta como un régimen de coparticipación del Estado y de los sectores privado y social en las actividades económicas que constituye la base del desarrollo y se precisaron las áreas estratégicas reservadas con exclusividad al Estado. Aunque en su momento estas medidas provocaron una fuerte reacción del sector empresarial por considerar que profundizaban la tendencia intervencionista del Estado en la economía, en realidad representaron un punto de inflexión en este proceso. En palabras del propio Miguel de la Madrid, la medida tuvo como propósito dar garantías al sector privado de que el Estado no iría más allá de esas áreas, por lo que en realidad lo que se estaba proponiendo era elevar a rango constitucional la delimitación de las esferas de influencia económica de los sectores público y privado.⁴ En los años siguientes el catálogo inicial de las áreas estratégicas reservadas en exclusividad al Estado habría de reducirse drásticamente.

A partir de 1984 comenzó a hablarse de la necesidad de impulsar el cambio estructural. Hasta ese momento el proceso de redimensionamiento del sector público había avanzado, pero sin que se hubiera realizado la privatización de ninguna empresa grande. En la crónica oficial del gobierno de Miguel de la Madrid se señala que entre las acciones encaminadas a la reestructuración del sector público era prioritario el proceso de revisión de los organismos y empresas paraestatales, “que está orientado a localizar y corregir deficiencias operativas y, ocasionalmente, a separar del gobierno aquellos no estratégicos ni prioritarios. Entre 1983 y 1985 se redujo el número de entidades paraestatales de 1155 que había al inicio del gobierno a 700, pero en la mayoría de los casos se trató de fusiones, liquidaciones y transferencias a gobiernos estatales. La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal impulsó un programa de reconversión industrial para modernizar el aparato productivo en manos del Estado mexicano, que en la práctica fue abandonado a partir de 1985 aunque en el discurso siguió vivo hasta el final del sexenio. Fue en la segunda mitad del sexenio cuando comenzó a afectarse a las grandes empresas paraestatales, con la liquidación de la Fundidora de Monterrey y la privatización de Aeroméxico.

La liberación comercial, que entre 1983 y 1984 se redujo a la sustitución gradual de permisos previos de importación por aranceles, se aceleró cuando en 1985 México inició las negociaciones para

⁴ Miguel de la Madrid, *Cambiando de rumbo. Testimonio de una Presidencia 1982-1988*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 41-44.

adherirse al GATT. Entre 1985 y los primeros meses de 1988, la economía mexicana pasó de ser una de las más cerradas a una de las más abiertas del mundo. Solamente 3% de las importaciones quedaron sujetas a permiso previo y el arancel promedio bajó de más de 50% a menos de 10%, en un momento en el que las condiciones para que las empresas pudieran conseguir financiamiento para modernizarse y poder competir exitosamente con los productos del exterior eran particularmente adversas.

La justificación de la apertura y sobre todo, de su premura, ocupa un lugar destacado en los pronunciamientos que se realizaron en la segunda mitad de la década de los ochenta lo mismo en el gobierno que desde los círculos empresariales y académicos que compartían la visión de que el cambio era necesario e inevitable y que el modelo anterior estaba superado y urgía reemplazarlo a la brevedad posible. Enrique Cárdenas escribió a principios de 1989:

La economía internacional es cada vez más abierta al comercio exterior a pesar de algunos vientos proteccionistas cíclicos. Quizá sea este el momento oportuno para que la economía mexicana se prepare para su integración a la economía mundial. En efecto, no existe opción si el país ha de recuperar sus altas tasas de crecimiento económico en una economía mundial cada vez más interdependiente. Además, dado que la economía mundial parece reorganizarse en grupos de varios países, es probable que México deba unirse aun bloque norteamericano para competir con Europa, el Japón, China, la URSS y otros grupos comerciales semejantes que podrían surgir. En el largo plazo es posible que no exista opción diferente que no sea viable para los Estados Unidos y para México. En consecuencia, el cambio estructural que finalmente aumentará la productividad y la competitividad en el sector industrial y en el conjunto de la economía puede haber llegado en el momento oportuno.⁵

Un nuevo actor aparece en escena, de la mano de las transformaciones ocurridas en los años ochenta en occidente y de las reformas que tienen lugar en los países socialistas: la globalización. Proceso tan antiguo como la reactivación misma del comercio a fines de la Edad Media, la globalización indudablemente aceleró su ritmo durante la década de los ochenta y fue invocada para justificar la necesidad de reformas estructurales en todos los países para acelerar el proceso y tratar de aprovecharlo de la mejor manera:

⁵ Enrique Cárdenas, "Los problemas económicos contemporáneos en perspectiva histórica" en Dwith Brothers y Leopoldo Solís, *México en busca de una nueva estrategia de desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica, (Lecturas de El Trimestre Económico 74), 1990, p. 35.

Los cambios que tenemos enfrente no suceden por accidente o por coincidencia, son cambios que no están siendo forzados por hechos o por eventos externos, sino que están siendo seleccionados en forma deliberada. Los gobiernos de todo el mundo han decidido dirigir sus economías hacia una nueva dirección; han estudiado sus políticas del pasado, el desarrollo que éstas tuvieron y han llegado a la conclusión de que el cambio es necesario, aunque los cambios específicos varían evidentemente de país a país. Sin embargo, el común denominador de todos ellos es un mayor papel del mercado y de los individuos que en él participan. Los líderes nacionales han reconocido, en países tan diversos como Estados Unidos y China, que el manejo de la economía por parte del gobierno es simplemente muy pesado. Han visto que el crecimiento económico disminuía por la supresión de los individuos y de la creatividad del sistema de mercado. Los líderes nacionales, tan diferentes como Deng-Tsiao-Ping, y Ronald Reagan, no solamente lo reconocen, sino que han demostrado valor y liderazgo para poder cambiar la dirección de sus políticas económicas en sus respectivos países.⁶

Las palabras de Martin Feldstein fueron pronunciadas en un seminario internacional organizado por la Secretaría de Programación y Presupuesto en el verano de 1987. En los hechos, esta reunión aparentemente académica constituyó la plataforma ideológica para la candidatura presidencial del secretario del ramo, Carlos Salinas de Gortari.

Bajo el signo de la Globalización.

Al iniciarse el gobierno de Carlos Salinas de Gortari tanto el papel que había jugado el nuevo presidente en la definición de la política económica de Miguel de la Madrid, como la composición de su gabinete económico, permitían suponer que el cambio estructural se profundizaría. Meses después de la toma de posesión de Salinas, Enrique Cárdenas Señaló:

Como resultado de la crisis de 1982 las débiles estructuras económicas permitieron un cambio rápido y profundo, que ahora se encuentra en etapa de consolidación. La liberación comercial debe acompañarse de un cambio similar en los sectores tradicionales como la agricultura, para incrementar su productividad y aprovechar plenamente los recursos naturales de México. Se trata de hacer altamente competitiva la economía mexicana. Sin embargo, es de preocupar que los esfuerzos de modernización del gobierno de Salinas de Gortari aparentemente no incluyan

⁶ Martín Feldstein, "El curso probable de la economía en los próximos años", en *Cambio estructural en México y en el mundo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 23.

cambios estructurales y ajustes a los derechos de propiedad en sectores tradicionales, los que se requieren con urgencia para el éxito de la nueva estrategia de desarrollo.⁷

Efectivamente, ninguna de las grandes reformas llevadas a cabo por Salinas se anunció ni durante la campaña ni en el Plan Nacional de Desarrollo, presentado en 1989. La privatización de la banca se anunció al final del primer año de gobierno y comenzó a instrumentarse durante 1991. La negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte comenzó a partir de 1990. La reforma al artículo 27 constitucional se anunció a fines de 1991 y se instrumentó a partir de 1992.

Fue a partir del primer informe de gobierno del presidente Salinas y no de su toma de posesión, cuando comenzó a delinearse su programa de gobierno, cuando se refirió a la necesidad de que el Estado se centrara en lo que definió como sus compromisos básicos con el desarrollo social y habló de la contradicción entre Estado propietario y justiciero. Para ese momento ya se hablaba abiertamente de la transición mexicana de una economía cerrada a una abierta, de un Estado interventor a una economía de mercado y se llegó al extremo de calificar a las reformas económicas como comparables a las emprendidas por la Unión Soviética, solamente que en este caso se les consideró además como altamente exitosas.

El decálogo de la modernidad

Las elecciones intermedias de 1991 dieron un amplio respaldo al gobierno del presidente Salinas, quien aceleró la velocidad del cambio estructural. A pesar de ser realmente modesta, la incipiente recuperación económica que mostraba el país fue utilizada como un argumento adicional a favor de las reformas. Hacia el exterior, la experiencia mexicana fue presentada como un caso exitoso de modernización económica. En medio de la euforia uno de los personajes más influyentes del gobierno de Salinas, el controvertido José Córdoba Montoya, propuso en un seminario un decálogo de lecciones de la experiencia mexicana que fue publicado por la Revista *Nexos* en febrero de 1991. Diez eran las lecciones que José Córdoba consideraba factible extraer de la experiencia (muy exitosa en su opinión) mexicana:

1. Saneamiento de las finanzas públicas. Desde el inicio de la crisis se puso énfasis en el ajuste del gasto público mediante recortes generalizados, que a partir de 1986 se volvieron más selectivos.
2. Política fiscal. Según Córdoba, la estabilización de la economía requería de un sistema impositivo eficiente, caracterizado por una amplia base gravable, bajas tasas marginales y un

⁷ Enrique Cárdenas, *op. cit.*, p. 36.

sistema eficaz que garantizara el cumplimiento de las obligaciones fiscales. En su opinión este objetivo se logró gracias a la reducción de las tasas impositivas, que generó incentivos para el cumplimiento voluntario.

3. Política de ingresos. Córdoba reconoció la existencia de factores inerciales en la fijación de precios y salarios que alimentaban la inflación, por lo que surgió la necesidad de complementar la disciplina fiscal y monetaria con una política de ingresos que rompiera con dichos factores y que se creó mediante los pactos, que representaron la adopción conjunta por parte del gobierno y de los sectores empresariales y obrero, de pautas básicas para controlar la evolución de los salarios, el tipo de cambio y otros precios clave.
4. Renegociación de la deuda externa. El cumplimiento de las obligaciones de México con sus acreedores internacionales fue, en opinión de Córdoba, un factor decisivo para poder obtener un trato privilegiado en la renegociación de la deuda. A principios del gobierno de Salinas, México obtuvo una renegociación que incluyó un menú de opciones para sus acreedores: descuentos de 35% sobre el capital, tasas de interés fijas preferenciales de 6.25% o nuevos préstamos. El efecto combinado de estas opciones fue una reducción significativa en el servicio de la deuda y en el principal, ya que solamente 12% de los acreedores concedió nuevos préstamos.
5. Liberación financiera. Según Córdoba, la liberación financiera tuvo lugar en el momento oportuno, cuando la volatilidad de la economía había disminuido tras el éxito de los sucesivos pactos y se realizó en dos etapas: la liberación de los mercados financieros y un conjunto de reformas institucionales. Según Córdoba, estas reformas garantizaban la adecuada regulación de los mercados financieros.
6. Liberación comercial. Para Córdoba, la apertura comercial fue fundamental para inducir la eficiencia macroeconómica y consolidar la estabilidad macroeconómica. Según él. “se buscaba sobre todo la mejor oportunidad para hacerla efectiva sin empantanarse en una instrumentación excesivamente gradual con pocos beneficios”.
7. Simplificación administrativa y desregulación económica. Para reducir el tamaño y la presión sobre las finanzas públicas del excesivo aparato administrativo y para eliminar una fuente de ineficiencia y costos de transacción elevados para la actividad económica, se llevó a cabo tanto la supresión de procedimientos administrativos como la desregulación de varias actividades económicas.
8. Privatización de empresas. Este proceso persiguió dos objetivos fundamentales: incrementar la eficiencia económica al transferir al sector privado actividades para las que se considera que cuenta con mayor potencial de desarrollo, permitiendo al gobierno “centrarse en lo básico”, así como fortalecer las finanzas públicas por los recursos extraordinarios obtenidos de la privatización y por la eliminación de subsidios a las empresas paraestatales.

9. Promoción de la inversión extranjera. La legislación anterior, que establecía varias restricciones a la inversión extranjera, fue sustituida por otra mucho más permisiva y sectores tradicionalmente reservados al capital nacional fueron abiertos a la participación extranjera.
10. Coherencia de la política económica. Para Córdoba, este conjunto de políticas da como resultado un programa coherente de cambio estructural, orientado a la instrumentación de un modelo capaz de recuperar el crecimiento sobre bases más firmes que el anterior.

Las diez lecciones fueron postuladas poco antes del clímax del sexenio, que se alcanzaría meses más tarde y después de las elecciones, cuando el presidente anunció la reforma del artículo 27 constitucional. Sin embargo, poco documentos ofrecen una visión tan clara del programa de reformas y permiten al mismo su discusión a la luz de los resultados. El decálogo sirve para analizar las insuficiencias del cambio estructural:

1. Los errores en el proceso de privatización, asociados a la mala conducción de la política económica durante el año de 1994, provocaron la acumulación de pasivos contingentes que hoy representan la principal presión sobre las finanzas públicas.
2. Política fiscal. Ni la base gravable aumentó significativamente, ni el sistema impositivo es hoy más eficiente que en el pasado. Peor aún, se perdió una oportunidad histórica para realizar una reforma fiscal que hoy es más difícil de alcanzar, pero también más necesaria.
3. El pacto fue exitoso para abatir la inflación, pero el reparto de la carga del ajuste entre los distintos sectores que lo suscribieron fue inequitativo. En los hechos, representó la aplicación de toda la fuerza del presidencialismo mexicano para hacer que obreros y campesinos cargaran una vez más con la mayor parte del costo del ajuste, en menoscabo de los salarios reales. Por otra parte, la extensión excesiva del pacto creó las condiciones para que se agotara como mecanismo de concertación social y de administración concertada de la política económica.
4. La renegociación de la deuda interna fue sin duda exitosa en el contexto internacional de la época, pero el crecimiento de la deuda interna durante el sexenio de Salinas y la contratación de deuda de corto plazo hacia el final del sexenio volvió a colocar al país en una situación complicada para financiar sus obligaciones financieras.
5. Las instituciones creadas o reformadas para poder acompañar la liberalización financiera demostraron su insuficiencia con el estallido de la crisis de diciembre de 1994. Aún sin entrar en la discusión sobre la responsabilidad de los encargados de la política económica, es un hecho que la onda expansiva de la crisis se amplificó por la vulnerabilidad del sistema financiero mexicano, particularmente de la banca recién privatizada.

6. Como reconoce el propio Córdoba, el arbitraje internacional de precios, uno de los principales objetivos que persiguió inicialmente la apertura, dejó sentir sus efectos hacia el final del proceso de estabilización. En cambio, la manera en la que se llevó a cabo la apertura provocó una desarticulación del aparato productivo difícil de evaluar, dado que no contamos con una matriz de insumo producto que de cuenta de los cambios ocurridos a partir de la apertura en las relaciones intersectoriales. En todo caso, la apertura abrupta solamente se justifica por razones políticas y no económicas, ya que han sido los países que se han abierto gradualmente los que han obtenido beneficios en el largo plazo.
7. La simplificación administrativa no redundó en un gobierno más eficiente, como lo demuestran las grandes áreas de ineficiencia que prevalecen en el mismo. Más aún, los procedimientos de presupuestación y asignación de recursos siguen siendo en esencia los mismos que prevalecían antes de la crisis y el ajuste.
8. Aunque se lograron avances significativos en esta materia, la falta de infraestructura y los bajos niveles de capacitación de la mano de obra, a los que Córdoba se refería como factores que reducían la capacidad del país para atraer mano de obra, siguen pesando debido a que no hubo ninguna estrategia para minimizarlos.
9. La inversión extranjera aumentó significativamente, sobre todo a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio. Sin embargo, está por hacerse una evaluación acerca de la calidad, la permanencia y la penetración de esta inversión, así como el componente tecnológico asociado a la misma. Existen evidencias de que la inversión se canalizó más a la compra que a la generación de activos, y que no ha representado hasta ahora un cambio significativo en los patrones de transferencia de tecnología hacia México.
10. La coherencia de la política económica no resulta clara a la luz de los resultados. Ni la apertura estuvo acompañada de medidas complementarias para proteger y rearticular la planta productiva, ni el desmantelamiento institucional fue seguido de la ingeniería necesaria para llenar los vacíos que se crearon en sectores estratégicos como el campo, ni el saneamiento de las finanzas públicas estuvo acompañado de una reforma fiscal que le diera viabilidad en el largo plazo. Peor aún, los errores de política económica, las privatizaciones y la falta de regulación adecuada permitieron la acumulación de nuevos pasivos que no pueden atribuirse a los excesos populistas del pasado, a menos que se acepte que una de las formas más nocivas de populismo fue mantener un tipo de cambio sobrevaluado durante todo 1994.

Visto a la distancia, el decálogo muestra las líneas generales del cambio estructural, pero también sus graves deficiencias, producidas en parte por un inadecuado diagnóstico no solo de la crisis, sino del papel que el Estado había jugado históricamente en el desarrollo de México y de la fragilidad

de los mercados debido a la proliferación de fallas por problemas de competencia y de información y a la persistencia de mercados incompletos, fallas del mercado que requerían diferentes tipos de intervención estatal. Se dio por sentada la existencia de un sector privado que llenaría los vacíos que dejaría el Estado al replegarse de actividades otrora consideradas como estratégicas y prioritarias. El resultado fue muy distinto y afectó a la eficiencia económica, a la capacidad de crecimiento de la economía y a la distribución del ingreso y los niveles de vida de los sectores más vulnerables.

La crisis de 1994: ¿error de política o deficiencia estructural?

La crisis que estalló en diciembre de 1994 y que se dejó sentir con una fuerza inusitada durante todo el año de 1995 provocó un encendido debate sobre sus causas, pero también trajo consigo una discusión sobre las reformas económicas. El presidente saliente y el entrante se enredaron desde entonces en una interminable feria de acusaciones sobre las causas y la naturaleza de la crisis. Para Salinas fue una crisis coyuntural provocada por el mal manejo de la política económica por parte del nuevo gobierno, en tanto que Zedillo señaló la existencia de factores estructurales agravados por malas decisiones de política económica de la administración anterior. El remedio propuesto no fue el cambio de rumbo, sino la profundización del cambio estructural. Se abandonó el mecanismo de concertación del pacto y se adoptó una política de flotación del peso frente al dólar. A la privatización del sistema de pensiones, medida que implica un elevado costo fiscal del que no se dijo nada en su momento, se prosiguió con la venta de puertos, aeropuertos y de las empresas públicas que el gobierno anterior no había vendido aún.

Los problemas estructurales que en su momento se adujeron como causa de la crisis no tenían que ver con las deficiencias del cambio estructural, sino con la realización de nuevas reformas. La insuficiencia del ahorro interno, se dijo en 1995, podría remediarse mediante una reforma del sistema de pensiones que incrementara el ahorro forzoso y lo colocara a disposición de los intermediarios financieros a través de un sistema de capitalización individual. La fragilidad del sistema financiero podría superarse acelerando la apertura para la participación de capitales extranjeros y con un nuevo marco regulado. Las corridas especulativas contra el peso podrían conjurarse mediante una política cambiaria de libre flotación. No hubo en cambio ninguna mención de las relaciones intersectoriales a partir de la apertura, de la desarticulación de cadenas productivas, de la composición de las importaciones y las exportaciones y del papel que estaba jugando la inversión extranjera en la modernización del aparato productivo. El simple hecho de no calcular la matriz de insumo producto desde la década de los ochenta o de no haber levantado el censo agropecuario del año 2000 ilustra la falta de interés por abordar estos aspectos del cambio estructural.

La recuperación del segundo quinquenio de la década de los noventa, aunque notable, no logró revertir los daños causados en varios sectores de la economía por la crisis de 1995 y mostró en cambio la volatilidad del nuevo ciclo económico mexicano: después de un crecimiento de casi 7% en el año 2000, la economía se paralizó durante 2001 y tuvo un desempeño muy pobre durante la primera mitad del sexenio del presidente Fox. Aún en 2004, cuando se alcanzó un crecimiento de 4%, todo parece indicar que fue una reacción al comportamiento de la economía norteamericana que no se mantendrá durante 2005. Esto obliga a abrir nuevamente el debate sobre el cambio estructural, ante la persistencia de los argumentos que insisten en condicionar el crecimiento del país a la aprobación de nuevas reformas estructurales, como en el pasado se hizo con la apertura comercial, los tratados de libre comercio, la liberalización de los controles a la inversión extranjera, la desregulación financiera y la privatización.

El problema no son las reformas en sí mismas, cada una de las cuáles deberá analizarse por separado y en su relación con las demás, sino la negativa a revisar la estrategia en su conjunto: la historia económica de México y de varios países latinoamericanos se resume en un conjunto de reformas que permiten relajar las restricciones al crecimiento cuando mucho durante un quinquenio, para caer nuevamente en una crisis o en el mejor de los casos una recesión, para salir de las cuáles se proponen nuevas reformas. No solamente es un problema de inestabilidad del ciclo económico internacional, que ciertamente existe, sino de mayor vulnerabilidad de las economías latinoamericanas por el tipo de reformas que se han adoptado y la manera en que se han instrumentado.

El Tratado de Libre Comercio y las reformas: una evaluación a diez años.

Grandes expectativas se alimentaron con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Además de la posibilidad de dinamizar el comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, el TLCAN fue visto como una oportunidad para atraer capitales extranjeros ante la posibilidad de aprovechar el territorio mexicano como plataforma de exportación hacia Estados Unidos. El Tratado fue presentado en su momento como la oportunidad definitiva para aprovechar la vecindad geográfica con la primera economía del mundo en una sociedad mutuamente beneficiosa.

El Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá fue aprobado después de un sinuoso camino en noviembre de 1993 y entró en vigor el 1º de diciembre de 1994. Entre 1994 y 2003 las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos se multiplicaron por 3.4 y las importaciones procedentes de ese país por 2.3. El saldo del comercio bilateral, desfavorable para México en 2400

millones de dólares en 1993, pasó a ser favorable por 41000 millones en 2003.⁸ Sin embargo, la tendencia podría revertirse en el corto plazo si los productos mexicanos continúan perdiendo mercados en Estados Unidos frente al auge de las importaciones asiáticas. Además, está a discusión cuáles han sido los efectos de este crecimiento de las importaciones sobre la economía en su conjunto. La elevación del contenido de insumos importados dentro de los bienes que se exportan a Estados Unidos ha redundado en una mayor desarticulación de las cadenas productivas, lo que ha conferido al sector exportador una dinámica diferente a la del resto de la economía. Tampoco debe subestimarse el efecto que tuvo sobre las exportaciones mexicanas la devaluación de diciembre de 1994 que prosiguió durante 1995 y que mantuvo el peso subvaluado frente al dólar por lo menos hasta el año 2000.

A más de diez años de distancia de la entrada en vigor del TLCAN, es posible hacer una evaluación de las principales tendencias que se han registrado en este período y contrastarlas con las expectativas originales que despertó el Tratado. Uno de los principales argumentos a favor del Tratado fue el impacto positivo que se esperaba sobre la eficiencia económica por la reasignación de recursos en la zona del libre comercio de Norteamérica, que habría de traducirse en un incremento en la productividad que llevaría a que se incrementaran los salarios en México, por ser el país que presentaba como principal ventaja comparativa el bajo costo de mano de obra. Durante el período en que ha estado vigente el Tratado efectivamente hubo un importante incremento en la productividad en los sectores que se vieron más estimulados por el Tratado, particularmente la industria maquiladora, que registró un incremento de casi 60% en la productividad promedio por trabajador entre 1993 y 2003. Sin embargo, este incremento de la productividad no se vio reflejado en el salario real; por el contrario, las remuneraciones de los trabajadores en este sector en 2003 fueron inferiores -4% en términos reales a las de 1993.⁹ La caída más abrupta se registró durante la crisis económica de 1995 y aunque a partir de 1997 se observó una recuperación de los salarios reales, esta ha sido claramente insuficiente para recuperar los niveles que tenía el poder adquisitivo en 1993, que a su vez eran inferiores a los que se tenían antes de la crisis de 1982.

El TLCAN también fue visto como una gran oportunidad para hacer de México un destino más atractivo para la inversión extranjera foránea, tanto la de Estados Unidos y Canadá como la de aquellos países que quisieran aprovechar a México como plataforma de exportación hacia estos países. La realidad ha sido que si bien las inversiones norteamericanas, las procedentes de otros países no registraron un incremento tan significativo como se esperaba. Mientras que en el decenio 1984-1993 la inversión extranjera directa procedente de Estados Unidos ascendió anualmente en promedio a 1900 millones de dólares, entre 1994 y 2003 fue de 7000 millones de dólares, en tanto que los flujos de

⁸ Antonio Gazol, "Diez años del TLCAN: una visión al futuro" en *Economía UNAM* No. 3, septiembre-diciembre de 2004.

⁹ John J. Audley et. al., *La promesa y la realidad del TLCAN: lecciones de México para el hemisferio*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1993, p. 26.

inversión no estadounidense entre 1984 y 1993 ascendieron a 35343, frente a 35401 millones del período 1994-2002.¹⁰ Incluso hay que señalar que hay sectores como el de servicios que se han desarrollado con absoluta independencia del TLCAN. Finalmente, es importante señalar que el TLCAN no fue el único factor durante el período que pudo haber afectado significativamente las tendencias que ya se venían observando en el comportamiento de la inversión extranjera en México a partir de los cambios constitucionales que permitieron una gran apertura a los capitales externos desde finales de la década anterior a la entrada en vigor del Tratado.

Las tendencias actuales apuntan a una declinación en las exportaciones mexicanas hacia Estados Unidos en algunos de los sectores que tradicionalmente habían sido los más dinámicos, pero que en los primeros cinco años de este siglo han resentido la competencia de las exportaciones asiáticas de manufacturas y componentes. Entre los sectores más afectados destacan automóviles, indumentaria, textiles de algodón, televisiones y equipo de video, transformadores y generadores, aparatos eléctricos y partes, accesorios para computadoras y partes y equipo de telecomunicaciones. A pesar de la recuperación de la economía norteamericana, las exportaciones mexicanas a Estados Unidos crecieron 1.9% frente a un incremento de 8.5% en la demanda de importaciones de ese país. Si se excluye el petróleo, las compras de Estados Unidos a México en 2003 fueron menores en 2600 millones de dólares a las registradas en el año 2000.

Todo parece indicar que se está presentado un agotamiento prematuro de la estrategia de crecimiento basado en la exportación. Además de no haber podido funcionar como locomotora de la economía por su desarticulación con el aparato productivo, el sector exportador de la economía mexicana basó su estrategia en una combinación que no resiste la competencia de los países asiáticos: bajos salarios y bajos incrementos de productividad asociados también a bajos niveles de calificación de la fuerza laboral y al bajo componente tecnológico de las actividades maquiladoras. Aquellos sectores que están en mejores condiciones de resistir el embate exportador asiático son aquellos que cuentan con mayor calificación y un componente tecnológico mayor y más sofisticado.

Es importante destacar que durante los más de diez años de vigencia del tratado México ha carecido de una política industrial que previera una sustitución eficiente de exportaciones hacia los Estados Unidos, mediante el desarrollo de sectores que pueden exportar bienes con mayor valor agregado y que requieren de otro perfil de la mano de obra y de otro tipo de asimilación e innovación tecnológicas. En ese sentido, el auge exportador hacia los Estados Unidos, que puede ser atribuido en parte al Tratado pero que también tuvo su origen en la dinámica exportadora de la economía mexicana desde la segunda mitad de los años ochenta y en la importante fase de crecimiento de la economía

¹⁰ Antonio Gazol, *op. cit.*, pp. 16 y 17.

norteamericana durante los noventa, se habría desaprovechado por la falta de una estrategia de largo plazo para reorientar la estructura de las exportaciones hacia los Estados Unidos.

Es importante revisar el impacto que el conjunto de las reformas emprendidas han tenido sobre la tasa de crecimiento económico a partir de los cambios que se han producido en la formación bruta de capital, cuya tasa descendió en este período de 23.3% en 1981 a 19.3% en 2002. Los niveles más bajos se alcanzaron en el período 1982-1988, cuando la tasa alcanzó valores inferiores a 15.6% del PIB, habiendo llegado a su mínimo histórico en 1987 con una tasa de 14.1%.¹¹

Las reformas estructurales emprendidas desde 1985 tuvieron entre sus objetivos lograr un cambio significativo en la composición de la inversión, para aumentar la participación del capital privado y reducir el papel de la inversión pública. Se planteó una disyuntiva entre Estado interventor y Estado solidario, entre un sector público fuertemente vinculado al apoyo de las actividades productivas y uno volcado a los programas de gasto social. Sin embargo, la caída de la inversión pública no se ha visto compensada en términos agregados por el crecimiento de la inversión privada, de la misma manera que la orientación de esta no ha llenado los vacíos sectoriales que dejó la inversión pública. La inversión pública cayó de 10.6% del PIB en 1981 a 3.2% en 2002, mientras que en el mismo lapso la inversión privada creció de 12.7 a 16.1. Como puede apreciarse, el significativo crecimiento de la inversión privada ha sido sin embargo insuficiente para compensar la caída de la inversión pública. Además, hay sectores que tradicionalmente habían sido atendidos por la inversión pública, como el sector ejidal del campo mexicano o la infraestructura de las regiones menos desarrolladas, que son los que más han resentido el decremento de la inversión pública.

El cambio estructural no solamente ha sido incapaz de lograr que la economía mexicana recupere la senda de crecimiento estable, sino que ha ahondado las desigualdades que siempre han asolado al país. El período durante el cual se profundizaron las reformas económicas encaminadas a lograr un cambio estructural en la economía mexicana se ha caracterizado por un crecimiento errático que arroja un promedio bajo, reducción en los acervos de capital y problemas para reactivar la inversión y para superar la obsolescencia de los acervos de capital. Más aún, el nuevo modelo combina la reducción en la cantidad de capital físico y el estancamiento del capital humano por persona ocupada con aumentos en algunos sectores de la demanda de personal calificado, lo que se ha traducido en una mayor dispersión salarial con el consecuente impacto negativo en la distribución del ingreso. En estos veintidós años de ajuste y reformas económicas las incipientes recuperaciones en los salarios reales y los avances que se han alcanzado en el combate a la pobreza durante los períodos de crecimiento se han visto más que neutralizados por las crisis que han afectado al país.

¹¹ Juan Carlos Moreno Brid y Jaime Ros, *México markets reforms in historical perspectiva*, 2003, p.23.

La desigualdad se ha amplificado también entre regiones. El *Informe sobre desarrollo humano en México 2002* señala entre sus conclusiones que durante los años ochenta la tendencia hacia la convergencia que había registrado el PIB per cápita por estados por lo menos desde 1950, se detuvo debido a diferencias sociodemográficas y económicas como las diferencias estatales en las tasas de participación de la fuerza de trabajo y las tasas de desempleo.¹² A partir de la entrada en vigor del TLCAN el 1º de enero de 1994 aumentó la desigualdad regional, debido al incremento de la productividad del país en general respecto a los estados del sureste, los más atrasados históricamente. Más aún, la concentración de las inversiones extranjeras en unos cuantos estados del norte, centro y occidente del país y en el Distrito Federal, tienden a concentrar esta desigualdad regional, mientras que la caída de la inversión pública en infraestructura tiende a amplificarla aún más, debido al rezago existente en esa parte del país en esta materia.

Los vacíos institucionales del nuevo Estado y su fragilidad fiscal.

Las reformas avanzaron rápidamente en la reducción del tamaño del Estado vía la desincorporación de empresas públicas y la reducción de subsidios, en la desregulación comercial y financiera, en la simplificación administrativa, pero fueron muy lentas e insuficientes para reconfigurar un Estado capaz de cumplir con varias de las funciones mínimas en las que supuestamente podría profundizar gracias a la eliminación de aquellas que se consideraba que podía garantizar con mayor eficiencia el mercado. Fue así como a la privatización de empresas públicas no siguió la construcción de un marco legal y de las agencias públicas necesarias para garantizar una regulación eficiente ni de los servicios financieros ni de las comunicaciones. Tampoco se avanzó en la rápida sustitución de los mecanismos tradicionales de apoyo al campo mediante subsidios indirectos, políticas de precios, apoyos en especie y créditos blandos, por otros más modernos como los subsidios directos.

La reducción del gasto público tampoco se tradujo en una asignación más eficiente del gasto. Por el contrario, a pesar de que el gasto público recuperó el mismo tamaño que tenía al final del desarrollo estabilizador con relación al tamaño de la economía (entre 21 y 22 puntos porcentuales del PIB al finalizar el gobierno de Ernesto Zedillo) la asignación de recursos no mejoró significativamente y durante el gobierno del presidente Fox estos problemas se han evidenciado mediante un alarmante incremento en el sub-ejercicio del gasto. A pesar de los avances en la democratización del país, el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas de gasto público siguen siendo un área ignota para la mayor parte de los ciudadanos e incluso para los estudiosos de la materia. Las autoridades de la Secretaría de Hacienda gozan de márgenes de discrecionalidad que poco ayudan a transparentar las

¹² *Informe sobre desarrollo humano en México 2002*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, p. 76.

decisiones en materia de ejecución y evaluación del gasto, lo que contribuye a que exista una disposición marginal a pagar impuestos muy baja entre la población.

Desde que en 1962 Nicholas Kaldor realizó una evaluación del sistema fiscal mexicano para el secretario de Hacienda Antonio Ortiz Mena, en pleno desarrollo estabilizador, el gobierno mexicano tenía plena conciencia de que uno de los principales problemas que podían limitar el crecimiento económico de México era su endémica fragilidad fiscal. Al asumir la presidencia Luis Echeverría pareció que había llegado el momento de la gran reforma que permitiría incrementar los ingresos públicos y mejorar la función de redistribución que requería el país para reducir la concentración del ingreso mediante una agresiva política de gasto en desarrollo social, pero esta política no se sustentó finalmente en la reforma, que tuvo que ser pospuesta. El gobierno de José López Portillo fue el que más avanzó en la reforma fiscal, al sustituir el impuesto sobre ingresos mercantiles por el impuesto al valor agregado y al expedir la Ley de Coordinación Fiscal que sentó las bases de una nueva relación tributaria entre los gobiernos estatales y el federal.

México tiene niveles de recaudación escandalosamente bajos no solamente con relación al tamaño de su economía, sino dentro del contexto latinoamericano: por debajo incluso de la mayor parte de los países de Centroamérica. La razón hay que buscarla en el régimen de exenciones y privilegios que tradicionalmente ha caracterizado al sistema impositivo mexicano. El 45% del consumo total está exento, así como importantes actividades agropecuarias y el transporte de mercancías. El régimen fiscal de las grandes empresas les permite consolidar ingresos y eludir el cumplimiento de sus obligaciones fiscales. Frente a este panorama, el gobierno mexicano llevó a cabo una reforma fiscal durante los años ochenta que puso el énfasis en incrementar el impuesto al valor agregado y reducir el tiempo entre la actividad que causa el impuesto y el pago del mismo, pero durante el gobierno del presidente Salinas se llevó a cabo una reducción del impuesto al valor agregado y al impuesto sobre la renta que se pretendió compensar con una ampliación de la base de contribuyentes que no dio los resultados esperados. La crisis de 1995 obligó al presidente Zedillo a elevar nuevamente la tasa del impuesto al valor agregado de 10 a 15%, pero no hubo ninguna revisión significativa del impuesto sobre la renta.

La fragilidad fiscal del Estado mexicano se traduce en una recaudación tributaria muy baja incluso para el contexto latinoamericano. En el año 2000 fue de tan solo 11.2% del PIB. A esta recaudación los impuestos directos aportan únicamente 4.62% del PIB, en tanto que los impuestos indirectos contribuyen con 6.59% de los cuáles 3.27% corresponden a lo recaudado por el impuesto al valor agregado (IVA). En los últimos años no solamente no se han podido aprobar nuevos gravámenes, sino que se ha reducido la tasa del impuesto sobre la renta tanto para las empresas como para los individuos; en cambio, la dependencia de los ingresos petroleros sigue siendo demasiado alta. En 2003

los ingresos tributarios ascendieron únicamente a 10.1% del PIB y los ingresos petroleros del Estado mexicano ascendieron a 7.9% del PIB.¹³

El gasto público ha oscilado durante el gobierno de Vicente Fox en torno al 22% del PIB, del cual se destina al pago de deuda y pasivos contingentes una tercera parte, proporción que tenderá a incrementarse en el futuro como consecuencia de la transición de un sistema de reparto a uno de capitalización individual para los trabajadores afiliados al Seguro Social y por diversos pasivos contingentes entre los que destacan los rescates bancario y carretero y los pasivos del sistema de pensiones de los trabajadores al servicio del Estado. De no llevarse a cabo una reforma fiscal en los próximos años, no solamente no será posible elevar el gasto social ni la inversión pública en infraestructura, sino que ni siquiera será posible mantener sus actuales niveles, a todas luces ya de por sí insuficientes. Tan solo el pasivo que representa la reforma del sistema de pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social llegará a demandar erogaciones anuales de cerca de 5% del PIB dentro de 25 años, sin contar los pasivos laborales del Estado mexicano con sus propios trabajadores.

La transición demográfica, ¿bono o pagaré?

Como resultado de la política de población adoptada por el gobierno mexicano a partir de 1974 y que constituye uno de los pocos ejemplos de políticas de Estado de los que podemos enorgullecernos, la tasa de natalidad ha disminuido sensiblemente en México. Sin embargo, los contingentes que se están incorporando a la población económicamente activa pertenecen todavía a las generaciones nacidas durante los años de alto crecimiento demográfico. Esta es una de las causas más importantes de los desequilibrios que actualmente presenta la economía mexicana: el crecimiento desmesurado de la migración y del empleo informal ante la incapacidad del aparato productivo de generar suficientes empleos en el sector formal para absorber a la población que ha llegado a la edad de trabajar.

Los cambios que han tenido lugar en la pirámide demográfica mexicana determinan que entre el inicio del siglo XXI y su cuarta década México tendrá el coeficiente de dependencia (relación entre población dependiente y económicamente activa) más baja de su historia, de tal suerte que los demógrafos se refieren a esta circunstancia en principio favorable con el nombre de “bono demográfico”. Sin embargo, esta situación será benéfica para la economía mexicana en la medida en la que ésta sea capaz de generar empleos para la población que estará en situación de demandarlos, ya que de lo contrario el bono demográfico se convertirá en una fuente de tensiones que puede traducirse en severos conflictos sociales si no hay capacidad de incorporar a esta población al mercado de trabajo.

¹³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Criterios Generales de Política Económica para 2005*, p.36.

Una de las características más notables que presenta hasta ahora el cambio estructural es una significativa reducción en la capacidad del sector formal de la economía mexicana para absorber mano de obra. Para los defensores de la tesis de que el cambio estructural no ha dado los resultados deseados porque requiere de una nueva generación de reformas la solución a este problema sería una reforma laboral que pusiera énfasis en la flexibilidad. Sin embargo, la respuesta también habría que buscarla en un análisis del tipo de actividades que se han visto estimuladas por la apertura y su contribución efectiva a la generación de empleos en el sector formal. La total carencia de una política industrial pone en evidencia la absoluta falta de previsión por parte del gobierno mexicano de los efectos que tendrían las reformas en la generación de nuevos empleos: los sectores que contribuyen más a la generación de los mismos, aquellos en donde predominan las micro, pequeñas y medianas industrias, han sido los más afectados por la competencia externa y la falta de políticas compensatorias. Si México no logra una base de crecimiento económico capaz de soportar la incorporación al mercado de trabajo de la población que demandará nuevos empleos durante las primeras cuatro décadas del siglo XXI, tendrá una población envejecida y empobrecida hacia el 2040.

Balance preliminar

A partir de mediados de los años ochenta, México ha hecho un enorme esfuerzo de cambio estructural de su economía destinado a redefinir los términos de su inserción internacional: como se diría un poco después, a “globalizar” a la nación. En estos años, aunque de forma paralela y tortuosa, también adquirió una celeridad creciente el proceso de democratización del Estado que había arrancado a fines de la década de los años setenta bajo la iniciativa y el control estatales, para luego registrar una participación progresiva de partidos y grupos políticos y sociales, de los empresarios a los intelectuales y a un número siempre en aumento de ONG’s, animados por lo que luego pudo denominarse un abierto “reclamo democrático”.¹⁴

En el año dos mil, estos procesos de cambio político y económico desembocaron en una auténtica celebración. No sólo se registraba por primera vez en casi dos décadas un crecimiento económico de alrededor del 7% acompañado de reducidas tasas de inflación, sino que se mantenía una notable estabilidad cambiaria y se lograba una confianza generalizada, interna y externa, en la estabilidad financiera, un escenario totalmente opuesto a los que habían acompañado los cambios de gobierno desde 1976, cuando México entró en una nueva fase de inestabilidad financiera, devaluación y alta inflación que se agudizó tras la irrupción de la gran crisis de la deuda externa en 1982.

El país parecía haber superado la “maldición sexenal” que había marcado su evolución en el último tercio del siglo XX.¹⁵ Lo más significativo de este gran final del siglo XX mexicano, fue que la

¹⁴ Cf. Cordera, et. al., *El reclamo democrático*, México, Siglo XXI Editores, 1988.

¹⁵ Jonathan Heath, *Mexico and the sexenio curse* The CSIS Press. Washington D.C., 1999, pp. 17-19.

recuperación de la economía tuvo lugar en un contexto de vertiginosa globalización económica a la que acompañaba la afirmación creíble de un marco democrático. Esta credibilidad se confirmó en julio del 2000, cuando ganó la presidencia de la República el Partido Acción Nacional con Vicente Fox a la cabeza, después de casi setenta años de gobiernos “revolucionarios” que habían configurado un régimen político de partido “casi único”.

El cambio económico globalizador, se concreta en una nueva composición y magnitud de las ventas externas de México, que para el último año del siglo superaban los 160 mil millones de dólares. En conjunto, se estima que las exportaciones representan poco más del 30% del PIB mexicano (15% antes del TLCAN), y que el coeficiente de comercio exterior (exportaciones más importaciones sobre el PIB) es cercano al 60% y casi el doble de lo que era antes de 1994. La mayor parte del comercio exterior se da con América del Norte (poco más de 250 mil millones de dólares en 2002), mientras que con el resto del mundo, con excepción de Asia, registra crecimientos mínimos. Si bien no existe libre comercio con Asia, las importaciones provenientes de esta región han crecido con rapidez en tanto que las exportaciones se estancan (cerca de 30 MMD contra menos de 5 MMD).

A la vez, el país ha superado la estrecha dependencia de la exportación de petróleo crudo que lo aquejaba en los años ochenta: la factura petrolera externa representaba casi el 60% de las exportaciones en 1980; en 2002 era de sólo el 9%. La apertura comercial y financiera realizada a partir de 1987, junto con el aumento sustancial de los flujos de la IED orientados sobre todo a la manufactura de exportación y la maquila, impulsaron una reconfiguración de la geografía económica y humana de México, con la aparición impetuosa de núcleos industriales exportadores en el norte y el centro norte del país, los que aumentan su participación las actividades productivas complejas y con una relativa sofisticación tecnológica. El valor total de la inversión extranjera directa ascendió a fines del siglo a un nivel superior a los ciento veinte mil millones de dólares, cuando en 1993 era cercana a los veinte mil millones de dólares.

Por su parte, la alternancia en la Presidencia de la República acaparaba la atención y el interés internacional, y traducía las expectativas políticas en confianza financiera. De esta manera, la sintonía entre el cambio económico y el político permitía presumir que México recuperaba el círculo virtuoso de crecimiento con estabilidad que décadas atrás había llevado a muchos a hablar de un “milagro mexicano”.

Pronto, sin embargo, los caminos sinuosos y la volatilidad de la globalización *a la americana* en la que México se embarcó desde mediados de los años ochenta, mostraron su peor cara y empezaron a desplegar una dialéctica negativa que de entrada se expresó en una nueva y larga recesión, en sintonía estrecha con la recesión en Estados Unidos pero con mayor crudeza que en ese país. A su vez, la

democracia naciente inició un recorrido difícil con un gobierno sin mayoría en el Congreso y por los senderos adversos que le heredaron decenios de un sistema autoritario “incluyente”, cuyos tejidos corporativos y vicios en el uso y el abuso del poder requerían operaciones delicadas y peligrosas de ingeniería institucional que no se abordaron en su momento.

Junto con las dificultades propias de todo “gobierno dividido”, el Presidente Fox tuvo que encarar los cambios abruptos que el 11 de septiembre de 2001 impuso en la estrategia internacional de Estados Unidos. Para el “gobierno del cambio”, como gusta llamarlo el Presidente Fox, muchas cosas habían cambiado y debían cambiar con la llegada de la democracia y de la alternancia en el poder, pero la profundización de la relación especial lograda con Estados Unidos a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), debía mantenerse como una pieza clave para la consolidación de las mudanzas económicas y políticas que el gobierno de Fox esbozó en su toma de posesión y, unos meses después, en su Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

La globalización adversa

El 11 de septiembre de 2001, el mundo entró en un panorama sombrío cuyo fin no está a la vista. En estos años, quedó cada vez más claro que el obligado cambio de prioridades en la política exterior americana afectó sustancialmente el diseño estratégico del nuevo gobierno. En este diseño, tenía un papel central la decisión de “ir más allá” del Tratado de Libre Comercio, “Nafta plus” llegó a proponer el presidente, en busca de una integración más sólida y de mayor alcance con América del Norte. Esta integración era vista como una condición inescapable para saltar el cerco de las restricciones a la política económica asociadas al Consenso de Washington.

Según el entonces secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, con el cambio democrático el país debería plantearse un cambio en su política exterior que tendría dos “ejes rectores”. Uno de ellos, derivado de la geografía y de la historia, tiene que ser “la construcción de una relación de alcance estratégico con Estados Unidos”. “La frontera común, lejos de acarreamos sólo problemas, nos proporciona ventajas considerables...Es justamente por esa razón que México está promoviendo una nueva relación, a la vez más estrecha y más profunda, con Estados Unidos”.¹⁶ Esta nueva relación debía empezar a concretarse en un arreglo de fondo en materia migratoria y en el inicio de nuevas rondas de reflexión y decisión sobre la evolución del TLCAN y las vinculaciones monetarias y financieras de México con Estados Unidos. En ambos casos, sin embargo, lo que se impuso fue, en la mejor de las hipótesis, una posposición *sine die* unilateralmente decidida por la agenda americana.

Los resultados de la reciente “cumbre” de la Apec, realizada en octubre de este año en Santiago de Chile, confirmaron el cambio de prioridades estadounidense, adverso si no es que opuesto a la visión mexicana. Además, con la aparición del protagonismo de China dentro del continente latinoamericano, a México se le plantea la necesidad de revisar las perspectivas y los ritmos de una estrategia que a pesar de todo debe mantener, por razones poderosas de geoconomía y geopolítica: más que extender o consolidar la globalización a la americana, en la que México ha cifrado muchas esperanzas y se ha inscrito con particular disciplina a través sobre todo del TLCAN, lo que interesa hoy a Estados Unidos es la disciplina internacional en torno a su guerra contra el terrorismo. Para después quedan temas importantes de la agenda socioeconómica global y bilateral que México presenta como cruciales, como el de la migración, los flujos comerciales y un soporte financiero externo consistente con las necesidades de expansión económica no satisfechas por el socio más débil del Tratado.

A la vez, el pluralismo político y el protagonismo de la sociedad civil fueron presentados por el nuevo gobierno como pivotes del triunfo del Presidente Fox y, según su perspectiva, como la palanca fundamental para dejar atrás el corporativismo político y, en parte, social, en que se sustentó el régimen

¹⁶ Castañeda, Jorge, “Los ejes de la política exterior de México”. En Nexos 288, vol XXIII, 2001, pp. 66-75

político posrevolucionario del presidencialismo autoritario. De esta manera, la asociación intensa con Estados Unidos y la consolidación democrática, serían las piezas maestras de la erección de un nuevo régimen político y económico en México.

Hasta la fecha, sin embargo, el gobierno no ha encontrado la manera de desplegar esa visión estratégica. En el frente interno, la reforma del Estado y las reformas económicas de mercado de “tercera” y “cuarta” generación siguen en suspenso, en buena medida bloqueadas por un empate parlamentario que el gobierno no ha podido conjurar; en el externo, el cambio de prioridades en Estados Unidos es ya evidente y nada alentador para la expectativa mexicana. La recuperación económica de ese país le dio un respiro a México y sus exportaciones volvieron a crecer este año a ritmos altos, pero nadie apuesta a que el crecimiento del PIB alcanzado, apenas superior al 4%, vaya a repetirse el año entrante.

De esta manera, el empleo informal y precario se ha extendido sin tregua y abarca ya a más de la mitad de la población ocupada. Con ello y con los bajos ritmos de creación de empleo formal, aunados a los bajos salarios medios y el descenso continuo del salario mínimo, la inequidad social se ha acentuado y la pobreza de masas se mantiene oscilante en torno a un 50% de la población total.¹⁷ Al término del cuarto año de gobierno lo que priva es inquietud política e inseguridad pública y social. Los partidos y sus disputas internas exacerbaban las dificultades que son propias de todo “gobierno dividido” y en la mira de prácticamente todos los grupos de poder económico sólo parece estar una sucesión presidencial cuyos resultados nadie se atreve a predecir.

Sin duda, los cambios políticos y los logros económicos descritos fueron reales y trascendentes, pero la encrucijada económica y social en la que el país inició el siglo se mantiene adversa y proyecta sombras hostiles para una evolución tersa de la democracia apenas estrenada. La globalización, por su parte, no ha entregado lo que prometía en términos de crecimiento sostenido de la productividad, la producción y el buen empleo, mientras que la pobreza y la desigualdad conforman una realidad extensa que cruza todo el territorio nacional y no sólo a los restos del mundo rural mexicano donde solían concentrarse en el pasado.

La distribución del ingreso en México ha sido siempre en extremo desigual. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, en el año dos mil el 10% más rico concentraba el 38.7% del ingreso, mientras que el 60% de la población más pobre participaba con el 25.1% del total. El 10% con menores ingresos, sólo recibía el 1.5% del ingreso. Estos porcentajes, reflejan una redistribución del ingreso entre 1984 y el último año del siglo XX que sólo benefició a la cúspide de la sociedad: en esos años, el 10% más rico aumentó su participación en 3.2 puntos porcentuales, mientras que el 60%

¹⁷ Samaniego, Norma, Hernández Alfredo, Gutiérrez Roberto, *Los principales desafíos que enfrenta el mercado de trabajo*, OIT, México, 2000.

más pobre disminuyó su participación en 2.4 puntos. El 30% intermedio también redujo su participación, del 37% del ingreso en 1984 al 36.1% en el 2000.

De acuerdo con las estimaciones más recientes, la pobreza en su conjunto afectaba en el año dos mil al 45.9% de los hogares y al 53.7% de las personas. En 1992 estos porcentajes eran, respectivamente, de 44.1% y 52.6%. Al parecer, la evolución de la pobreza ha seguido fielmente el ciclo económico, registrando aumentos o disminuciones según crezca o no la economía en su conjunto. Así, las proporciones de pobreza para el 2000, a pesar de su magnitud, registrarían una mejoría respecto de lo observado en 1996 y 1998, cuando la pobreza afectó al 69.6% y el 63.9% de las personas respectivamente.¹⁸

En lo inmediato, tal vez lo más grave haya sido que la desocupación abierta afectó a una buena parte de la población que se incorporó a la industria de exportación y de maquila, tanto en el norte de México como en los estados de Jalisco o Aguascalientes, donde ha habido importantes desarrollos de industrias modernas y de punta vinculadas al comercio internacional. Una proporción significativa de este tipo de empleo, que ha sido el más dinámico en los últimos quince años, no se ha visto acompañada por el régimen de prestaciones sociales normal y, por consiguiente, quienes fueron afectados por la recesión y la caída en las exportaciones industriales no cuentan con la protección mínima de la seguridad social. Tómese en cuenta, además, que la ocupación informal urbana oscila alrededor del 40% de la población ocupada en las ciudades, coeficiente que parece haberse constituido en otro piso duro del empleo urbano, en buena medida impermeable a las oscilaciones de la producción. Hay indicios claros de que, en buena parte por lo anterior, los daños sociales que en el empleo y el ingreso producen los descensos económicos, no se ven compensados en la misma proporción cuando la economía se recupera.

Los pobres suelen ser los más afectados en la fase descendente del ciclo y no siempre pueden aprovechar en esa proporción las recuperaciones. A esto hay que agregar que, a pesar de los incrementos registrados recientemente, el salario medio se encuentra por debajo de los niveles que alcanzó en 1980, mientras que el salario mínimo mantuvo su ya secular tendencia a la baja. Estos indicadores nos remiten a un contexto de conflicto social latente pero en extremo grave. La decadencia del movimiento obrero mexicano viene de lejos y obedece a una compleja combinación de variables; sin embargo, la situación actual redundará en un mayor deterioro del sindicalismo y de otros mecanismos de mediación de los conflictos sociales. El que estos conflictos hayan tenido un sorprendente “bajo perfil” en estos años de la “gran transformación” mexicana hacia la globalización **con** democracia, no los elimina del horizonte. La ausencia o la corrosión de las instituciones de

¹⁸ Cortés, Fernando, Hernández Daniel, Hernández Laos Enrique, Székely Miguel, Vera Hadid. *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*, Secretaría de Desarrollo Social. Serie Documentos de investigación. México, 2002, pp. 15-20.

compensación y mediación tradicionales, como los sindicatos o el salario mínimo, junto con la secular segmentación de la seguridad social y del acceso a la salud que caracteriza los mecanismos redistributivos y de compensación social del Estado mexicano, ofrecen panoramas ominosos para una cohesión social de suyo frágil y en permanente acoso por el cambio económico; no se diga para una normalización efectiva y productiva de la democracia que se estrena con partidos sin madurar o, de plano, en decadencia.

Estos partidos, sin embargo, por la propia lógica de la competencia pluralista que articula ya al sistema político en su conjunto, tienen que generar ofertas y convocatorias que le plantearán a la economía nuevos y más intensos reclamos. Estos reclamos se condensan de inmediato en un frente fiscal cuya debilidad es alarmante, pero la calidad del empleo o el consumo, junto con la inseguridad y el deterioro de las expectativas que acarrearón la recesión y las dislocaciones del cambio estructural apuntan en la misma dirección.

Estos son los escenarios para la economía política mexicana en el futuro inmediato. Los desafíos que estas configuraciones le plantean al cambio democrático, no son sólo coyunturales ni contingentes y su raigambre estructural es cada día más evidente. La “gran transformación mexicana” cambió muchas cosas, pero lo hizo demasiado rápido, sin confrontar el ritmo del cambio con un propósito estatal explícito de modulación del mismo, que se hiciese cargo de las conmociones que siempre produce todo cambio estructural. Quizás, el Estado era ya muy débil para plantearse esta decisiva tarea moduladora; lo que hoy es claro es que su renuncia a hacerlo lo debilitó todavía más, no sólo fiscalmente sino sobre todo en su capacidad de articulación política y normativa para una sociedad que muda de modo vertiginoso.

Al cabo de cuatro años del inicio de la alternancia, es claro que la estrategia globalizadora de las reformas de mercado que el gobierno decidió adoptar y continuar dejó sin afrontar dilemas fundamentales que no pueden resolverse, de modo natural y oportuno, por la fuerza de las cosas, mediante el libre mercado o el más amplio juego de la democracia. Lo que sí pueden hacer, al dejar de ser dilemas latentes o conjeturales y confirmarse como fallas y tareas políticas no resueltas que afectan a millones de gentes, es arrinconar y abrumar al mercado así como a la política democrática, y dar al traste con la esperanza del desarrollo.

Situación actual y perspectivas

El cambio estructural en México estuvo guiado, desde el principio, por una posición doctrinaria consistente con la ortodoxia económica, respondió claramente a ciertos intereses económicos nacionales y extranjeros, pero nunca se basó en un análisis objetivo ni de los aciertos y deficiencias de

la estrategia de desarrollo anterior, ni mucho menos de las posibilidades reales de aplicación de la nueva estrategia a la realidad económica y social mexicana. Las insuficiencias del modelo son atribuibles a este vicio de origen y no a las reformas que faltan para profundizar el cambio estructural, como se ha argumentado de unos años a la fecha. Más aún, es posible afirmar que tratar de persistir en la misma dirección sin reconocer las insuficiencias del modelo y sin intentar una evaluación objetiva de sus resultados solamente incrementará la vulnerabilidad de la economía mexicana.

La evaluación del cambio estructural se impone como una tarea necesaria para revisar la actual política económica y para cuestionar muchas de las certezas inamovibles sobre las que se ha construido el discurso oficial. Pero también es importante identificar los costos y los beneficios del cambio estructura y por supuesto, a sus damnificados y a sus beneficiarios, para poder comprender la constelación de intereses que hizo posible que una visión tan parcial de la historia y de la realidad económica de México se impusiera sin aceptar ni siquiera como hipótesis la posibilidad de corregir el rumbo en aquellos renglones del cambio estructural que son a todas luces deficitarios. No se trata de volver al pasado, como tendenciosamente se afirma cuando se trata de descalificar las críticas a la política económica, sino de comprender ese mismo pasado para poder superar su pesada carga de sobredeterminación ideológica que mantiene entrampada la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo, que partiendo de las restricciones evidentes que nos impone la globalización, nos permita explorar caminos más acordes con nuestras realidades y nuestras necesidades.

Los desafíos están a la vista.

El primero de estos desafíos es la consecuencia del éxito de la política demográfica adoptada por el Estado mexicano en 1974. A partir de entonces, México entró en una más de sus transiciones demográficas que ahora se concreta en la disminución sustancial de la dependencia demográfica y el predominio dentro de la pirámide poblacional de los jóvenes adultos.

Lo anterior significa que anualmente se incorporan a la edad de trabajar cerca de 1,200,000 mexicanos, la mayoría de los cuales no tiene acceso hoy a la educación media superior y superior y, consecuentemente, aumenta las filas de la población económicamente activa. Esta dinámica, como hemos dicho, choca frontalmente con la incapacidad de la economía para crear empleos formales, que no ha rebasado en los años del cambio estructural la cifra de los 400 000 empleos al año. De aquí la explosión del empleo informal y precario, por un lado, y la extensión del universo del trabajo no asegurado en el que tienden a concentrarse los mexicanos más jóvenes.

La perspectiva es ominosa: junto con los hombres y las mujeres jóvenes que buscan empleo, se mantienen las generaciones nacidas durante los años de alto crecimiento demográfico. Sin una correspondencia adecuada en el mercado de trabajo formal, lo que se tiene son desequilibrios formidables: un crecimiento desmesurado de la migración y del empleo informal y un horizonte de

pobreza pero ahora, en la mitad del siglo XXI, poblado por viejos. De este presente y sus tendencias amenazadoras se desprende una conclusión portentosa: México tiene que recuperar la noción de una agenda para el desarrollo que le permita, después de casi veinte años de esfuerzos y sacrificios por “globalizar a la nación”, pasar a “nacionalizar la globalización”. Un gran proyecto de política industrial destinado a internalizar la apertura externa, mediante la creación de nuevos eslabonamientos industriales congruentes con los dictados de la propia apertura . junto con una promoción en gran escala de la pequeña y mediana empresa, deberían ser las piedras miliare de este proyecto, para poder entonces inscribir racionalmente las reformas laborales de tercera o cuarta generación que se plantean como indispensables para modernizar un mercado laboral segmentado en extremo y dominado por la informalidad.

Lo anterior lleva de la mano a plantear una revisión de la estrategia económica internacional adoptada en los noventas del siglo pasado y convertida en rutina corrosiva en los primeros años del siglo actual. La pauta la marca sin duda el TLCAN pero también las evoluciones recientes de la economía política internacional, la ascensión de China como gran mercado del mundo y el desplazamiento relativo de México en el comercio exterior estadounidense, en especial de manufacturas ligeras provenientes de la maquila. También deberían jugar un papel crucial en esta revisión los saldos en exceso negativos del comercio exterior de México con Asia y América Latina, junto con la mediocre experiencia de las relaciones con la Unión Europea. El multilateralismo que se reclama en la política internacional y quiere revitalizarse en la ONU, tiene que encontrar una correspondencia dinámica en la estrategia económica internacional.

Trazar una senda de expansión sostenida supone profundizar las relaciones con el resto de América del Norte, ahora en un marco de diversificación dinámica de la globalización mexicana. Implica buscar un “nuevo trato” con las empresas transnacionales ya instaladas en México o por venir, que contemple explícitamente una renovación eficiente de la integración productiva de México con propósitos de desarrollo y empleo. Supone, por último pero no al último, dar un paso ambicioso en las relaciones financieras para constituir un acuerdo monetario norteamericano que “corone” la relativa estabilidad externa lograda con grados de libertad monetaria consistentes con tasas de crecimiento más altas y sostenidas.

La perspectiva de México hasta la entrada de la segunda mitad del siglo está marcada por el estado de su juventud. Sin empleo la migración al norte parece ser la única salida racional desde el punto de vista económico para darle algún contenido nacional a la globalización. La migración neta sobre todo a Estados Unidos llega o rebasa los 400 000 mexicanos al año, el doble de lo que se registraba en 1980 y las remesas de los trabajadores en el exterior llegarán este año a los 15 mil millones de dólares, cifra superior a los ingresos por exportaciones petróleo y al promedio de la inversión extranjera directa. La contraparte de estos flujos está en las aportaciones crecientes de la mano de obra al PIB americano,

estimadas por algunos es un porcentaje superior al 4%; también en el hecho de que los emigrantes tienden a ser jóvenes urbanos, con cierto grado de educación y capacitación o de plano egresados de los centros universitarios. El balance global de estos intercambios puede probarse negativo si se les analiza globalmente.

Desde estos miradores, resalta un hecho vital de la economía política de la globalización mexicana que no suele calibrarse adecuadamente: la debilidad política y fiscal del Estado. Sin una recomposición radical de sus pautas financieras y de sus estructuras de gasto, el Estado no podrá capear las tormentas de su demografía política ni presentarse como un interlocutor eficaz en las rondas por venir para la construcción de un nuevo orden que sea efectivamente global a la vez que progresivamente democrático.

Bibliografía

- Aspe, Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Audley, John *et. al.*, *La promesa y la realidad del TLCAN: lecciones de México para el hemisferio*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1993
- Ayala Espino, José, *Instituciones para mejorar el desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- Banco de México "Encuesta sobre las expectativas de los especialistas económicos del sector privado" México, 2002.
- Bazdrexh, Carlos, Nisso Bucay, Soledad Loeza y Nora Lustig (compiladores), *México: auge, crisis y ajuste*, 3 volúmenes, México, Fondo de Cultura Económica, 1992 (Lecturas de El Trimestre Económico 73).
- Brailovski, Vladimiro (1989) "Las consecuencias económicas de pagar". En Bazdresch Carlos, Bucay Nico, Loeza, Soledad, Lústig, Nora (Eds.) *México: auge, crisis, ajuste* Lecturas del Trimestre Económico #73. FCE, México.
- Bulmer Thomas, Víctor (compilador) *El nuevo modelo económico en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, (Lecturas de El Trimestre Económico 84).
- Castañeda, Jorge, "Los ejes de la política exterior de México". En Nexos 288, vol XXIII, 2001, pp. 66-75.
- Clavijo, Fernando, "La reforma estructural en México y sus perspectivas. ¿Rehaciendo el camino andado?", Borrador, 2001, p.5 México.
- Clavijo, Fernando (compilador) *Reformas económicas en México 1982-1999*, México, Fondo de Cultura Económica, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2000, (Lecturas de El Trimestre Económico 92).
- Clavijo, Fernando y José I. Casar (compiladores), *La industria mexicana en el mercado mundial*, 2 volúmenes, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, (Lecturas de El Trimestre Económico 80).
- Cordera R., Trejo R., Vega J.E (coords.), *El reclamo democrático* Siglo XXI Editores, México, 1988.
- Cortés, Fernando, Hernández Daniel, Hernández Laos Enrique, Székely Miguel, Vera Hadid. *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX*, Secretaría de Desarrollo Social. Serie Documentos de investigación. México, 2002, pp. 15-29.
- Gazol, Antonio, "Diez años del TLCAN: una visión al futuro" en *Economía UNAM*, No. 3, septiembre-diciembre de 2004, pp. 9-29.
- Gray, John, *False Dawn*, The New Press, New York, USA, 1998.
- Guevara, Gilberto, *La catástrofe silenciosa* Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

- Heath, Jonathan, *Mexico and the sexenio curse* The CSIS Press. Washington D.C., 1999.
- Ibarra, David, *Testimonios críticos* Editorial Cántaro, México, 2001.
- Lomelí, Leonardo y Emilio Zebadúa, *La política económica de México en el Congreso de la Unión, (1970-1982)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- López Calva Luis Felipe y Rodolfo de la Torre (coordinadores), *Informe sobre desarrollo humano México 2002*, México, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2003.
- Mattar, Jorge, "Inversión y crecimiento durante las reformas económicas" En Clavijo (Compilador), *Las reformas económicas en México, 1982-1999* Lecturas del Trimestre Económico 92. Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- Moreno Brid, Juan Carlos y Jaime Ros, *Mexico's market reforms in historical perspective*, Paper presented at the LACEA meeting in Cholula, Puebla, October 10, 2003.
- Perrotini, Ignacio, "Restricciones estructurales del crecimiento en México, 1980-2003", en *Economía UNAM*, No. 1, enero-abril de 2004, pp. 86-100.
- Ros, Jaime, *La edad de plomo del desarrollo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, 1993 (Lecturas de El Trimestre Económico 77).
- Samaniego, Norma, Hernández Alfredo, Gutiérrez Roberto, *Los principales desafíos que enfrenta el mercado de trabajo*, OIT, México, 2000.
- Solís, Leopoldo, *Crisis económico financiera 1994-1995*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Solís, Leopoldo y Dwith Brothers, México en busca de una nueva estrategia de desarrollo, Fondo de Cultura Económica, 1992, (Lecturas de El Trimestre Económico 74).
- Urquidí, Víctor, "El gran desafío del siglo XXI: el desarrollo sustentable. Alcances y riesgos" El Mercado de Valores, Nacional Financiero, México, 1999.
- Warman, Arturo, *El campo mexicano en el siglo XX* Fondo de Cultura Económica. México, 2001.
- Weisbrot, Mark, David Rosnick y Dean Baker, "Diez años del TLCAN: el recuento", en *Economía UNAM*, No. 3, septiembre-diciembre de 2004, pp. 53-61.