

La modernización de la economía política mexicana: las aventuras de la globalización neoliberal

Rolando Cordera Campos, Profesor Emérito

Maestro Leonardo Lomelí Vanegas, Profesor de Tiempo Completo.

Centro de Estudios Globales y de Alternativas para el Desarrollo de México

Facultad de Economía, UNAM

A partir de 1982 México entró en una fase de crisis y grandes transformaciones cuyo balance debe emprenderse para entender qué país tenemos en víspera del primer centenario del inicio de la Guerra de Independencia y del segundo centenario del inicio de la Revolución. También, para reflexionar sobre las capacidades con que cuenta México para encarar la crisis mundial y al calor de ella redefinir las hipótesis básicas para su desarrollo y organización de la economía y del Estado.

La conmemoración de ambos procesos, que definieron nuestro trayecto histórico de los últimos dos siglos, nos ofrece una oportunidad para reflexionar sobre la noción misma de proyecto o proyectos de nación, a la luz de los cambios que han tenido lugar en nuestro país en el último cuarto de siglo y que ahora se presentan como enormes desafíos.

La “disputa por la nación” anunciada en 1981¹ ha tenido lugar en un contexto determinado por los grandes momentos de mundialización que arrancaron en los años setenta de siglo pasado. Entonces, el orden internacional configurado en Bretton Woods empezó a trazar una inflexión profunda que se agudizó con las crisis petroleras y, más tarde, con la gran crisis internacional de la deuda que asoló a América Latina y otras áreas del mundo. Con la caída del Muro de Berlín y el subsiguiente desplome de la Unión Soviética, el planeta se asomó a la necesidad de un nuevo orden cuyo anuncio por parte del presidente Bush después de la Primer Guerra del Golfo parece ahora más que nada como una optimista hipótesis de trabajo.

¹ Rolando Cordera y Carlos Tello, *México: la disputa por la nación, perspectivas y opciones del desarrollo*, México, Siglo XXI Editores, 1981.

En aquellos años, los dirigentes estadounidenses veían en la “americanización” del mundo y la afirmación de un nuevo régimen articulado por la unipolaridad el inicio de una nueva era en la historia de la modernidad. Y no estaban solos en el cultivo de esa perspectiva.

Sin embargo, hay que advertir que esta *americanización* fue entendida y asumida de muy diferentes maneras por países, naciones y estados. En nuestro caso, como en buena parte de la región latinoamericana, fue recibida con un “extraño sentido de pertenencia”, como lo dijera el economista José Antonio Ocampo, a través de una obligada inscripción al código neoliberal postulado por el llamado Consenso de Washington a todo lo largo de la última década del siglo XX. No sólo se trataba de sortear de la mejor manera las tormentas de la crisis de la deuda sino de apresurar el paso hacia una globalización cuyas coordenadas fundamentales eran vista como ineluctables.

Es desde este mirador que será posible evaluar las perspectivas de la “gran transformación” realizada en México a partir de 1985, cuando empezó a asumirse en la cúspide de la sociedad y del Estado que los ajustes ortodoxos no llevaban al país prácticamente a ningún lado y que lo que se ponía en la orden del día era un *cambio estructural* que pusiera a la nación en sintonía con unos cambios del mundo que pocos años después racionalizarían el discurso globalizador y su ideología globalista del fin de la historia y el mercado mundial unificado.

La relación de hechos y procesos de este lapso de nuestra historia reciente permitirá proceder a una evaluación más cuidadosa y consistente de otros intentos de adaptación al mundo y sus cambios hechos en el pasado por el Estado y los grupos dominantes y/o dirigentes de la sociedad mexicana que entonces buscaba afirmarse precisamente como Estado nacional. Esta reseña comparativa forma parte sustancial de nuestro ensayo.

Afirmemos, de entrada, que la globalización, entendida como una intensificación o aceleración de la interdependencia económica y cultural del mundo, sin duda impone restricciones a los estados nacionales que no pueden soslayarse; de aquí las presiones para una modernización de las economías y las instituciones

nacionales que adquirieron un perfil casi único, de canon o mandato, en los años de predominio de la ideología neoliberal. Sin embargo, la propia naturaleza compleja y contradictoria del proceso de integración global en estos casi veinte años de su bautizo, obliga a identificar las capacidades de esos mismos estados para definir formas claramente diferenciadas de inserción en la propia globalización, acordes con los intereses de las comunidades nacionales que al menos nominalmente representan.

Discutir las capacidades del Estado mexicano y sus estrategias de inserción en la globalización, parece entonces pertinente no sólo para entender la historia reciente, sino para entender las circunstancias que han impedido a nuestro país aprovechar las oportunidades que nos ofrecen la globalización misma, nuestra vecindad geográfica con la principal potencia mundial y nuestra propia transición demográfica.

Ésta última, se ha constituido en una suerte de “eje silencioso” de la transición mexicana así como de su imperiosa modernización. Por una lado, esta transición fundamental nos ha traído un “bono demográfico” en el que podría sustentarse una nueva y más robusta trayectoria de crecimiento económico; por otro, cada vez es más claro que dentro de unas décadas este bono puede devenir en pagaré insoluto si el país no crece lo suficiente para dar empleo a los jóvenes y a la vez propiciar la necesaria acumulación de fondos para hacer frente al envejecimiento de la población.

Revisar nuestra historia reciente y analizar las oportunidades perdidas, hacer un recuento de nuestras fortalezas y nuestras debilidades y discutir la viabilidad de nuestro proyecto nacional en una perspectiva histórica que deje atrás la “leyenda negra” del desarrollo anterior, tejida para justificar el cambio estructural globalizador, es una manera constructiva de conmemorar el centenario y el bicentenario de los procesos que marcaron más profundamente nuestro devenir histórico. Más aún, es un ejercicio necesario para entender en toda su complejidad la economía política del desarrollo mexicano. Solo así estaremos en posibilidad de valorar los obstáculos más importantes que ha enfrentado en nuestro país la

construcción de una sociedad más justa e incluyente y de un régimen democrático que no sucumba, una vez más, a las presiones de los grupos de interés.

Hacia una economía política de los regímenes autoritarios mexicanos.

El punto de partida de cualquier reflexión sobre México tiene que ser el reconocimiento de que a lo largo de casi doscientos años de vida independiente, el crecimiento económico sostenido ha sido la excepción y no la regla. Fuera del Porfiriato y de la larga expansión económica que se inició en 1934 y que con altibajos se mantuvo hasta el inicio de la crisis de la deuda en 1982, el país ha enfrentado largos períodos de estancamiento económico que han contribuido a agudizar problemas ancestrales como la pobreza y la desigualdad, y en ocasiones han provocado retrocesos en donde se perdió todo o parte de lo que se había ganado en los períodos de crecimiento. Habría que agregar que en ambos casos, el crecimiento económico y la modernización social y productiva que lo acompañó o en casos antecedió tuvieron lugar en un ambiente político autoritario, en el primer momento dictatorial, sin que el liderazgo pudiese forjar formas eficientes y duraderas de comunicación y deliberación con el resto de la sociedad. En las dos experiencias, además, resalta una indisputable capacidad para insertarse en las tendencias imperantes de la economía mundial, pero a la vez una notable dificultad de las elites y del Estado en general para adecuarse con oportunidad y eficacia a los cambios profundos y abruptos de dichas tendencias. Esta dificultad de adaptación a las mudanzas fundamentales del entorno supera la capacidad de adopción de técnicas y procesos que caracteriza los lapsos de expansión y crecimiento más o menos sostenidos.

A lo largo de nuestra historia independiente, hemos conocido por lo menos cuatro estrategias de inserción en la economía mundial. La apertura inicial, ingenua y unilateral, de la primera República federal, que trajo consigo una relación asimétrica con Inglaterra y la crisis de la protoindustria heredada de la colonia. La apertura promovida por el régimen de Porfirio Díaz, que en todo momento buscó

diversificar las relaciones económicas de México con el exterior para equilibrar los intereses americanos y europeos. La americanización como estrategia para complementar un esfuerzo nacional de industrialización que se fraguó en los gobiernos de Cárdenas, Avila Camacho y Alemán y encontró su clímax en el desarrollo estabilizador de fines de los años cincuenta y la década del sesenta. Y la americanización como objetivo y ya no como medio para modernizar la economía, impulsada a partir del cambio estructural de los años ochenta y que cristalizó en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

El hecho de que los dos únicos períodos prolongados de crecimiento que hemos tenido en el país hayan tenido lugar bajo regímenes autoritarios, el Porfiriato y la expansión económica que se da en el período 1934-1982, debiera ser un primer motivo de reflexión para nuestros historiadores y estudiosos del desarrollo y, por qué no decirlo, de preocupación para todos los mexicanos.

La incapacidad de construir puentes entre proyectos de nación antagónicos, así como con las bases de la sociedad en una perspectiva democrática, nos ha acompañado a lo largo de nuestra historia política y ha tenido un costo muy importante en términos económicos y sociales. A las grandes luchas por alcanzar la democracia y la justicia social, las han sucedido períodos de inestabilidad que solamente han podido ser superados por arreglos políticos, más informales que formales, que han permitido construir regímenes políticos bajo los cuales se han logrado articular intereses económicos que han permitido modernizar a tumbos y de manera segmentada al país.

Desde la primera inserción en la globalización como nación independiente, dominada por las ideas librecambistas y que llevó a México a abrir sus fronteras al capital y los productos ingleses en los años veinte del siglo XIX, hasta la aceleración de la integración con América del Norte impulsada en los últimos veinte años, México a conocido varios períodos de apertura y de proteccionismo. A lo largo de estos dos siglos hemos pasado en varias ocasiones de la búsqueda de un proyecto propio a los intentos por vincular al país a proyectos globales, pero en ambos casos los resultados han sido insuficientes para permitir al país cerrar la brecha que lo ha separado históricamente de los países más desarrollados. En la

actualidad, a la necesidad de revisar la pauta de desarrollo reciente del país y reorientarla para hacer frente a los desafíos que la demografía y la desigualdad plantean a nuestra economía, se añade la urgencia por lograr que la democracia recién estrenada se consolide y no sea secuestrada una vez más por una oligarquía que hoy, como en otros momentos de nuestra historia, carece de proyecto de país.

México se estrenó en el concierto de las naciones con una severa crisis de identidad y sin un proyecto nacional, a diferencia de nuestros vecinos del norte. Ni el patriotismo criollo fue suficiente para lograr la unión entre americanos y europeos propuesta por Iturbide en el Plan de Iguala y que fue la bandera de la Consumación de la Independencia, ni hubo acuerdo inicial sobre el tipo de gobierno: monarquía o república, régimen federal o unitario, además de las relaciones entre la Iglesia y el Estado, fueron cuestiones que dividieron a las elites en nuestras primeras décadas de vida independiente. Tampoco había acuerdo sobre el tipo de políticas económicas que requería el país. Un liberalismo ingenuo se impuso en un primer momento y adoptó una política librecambista que dañó a la proto-industria colonial que se había desarrollado en Puebla, El Bajío y la Ciudad de México. El clamor proteccionista que vino después impulsó el debate sobre la pertinencia de una política de fomento industrial y financiamiento público del desarrollo, en el que fueron figuras destacadas Lucas Alamán y Esteban de Antuñano. Se inició así un largo período de alternancia de políticas librecambistas y proteccionistas, en el que la falta de continuidad en las políticas fue una consecuencia más de la inestabilidad política².

La larga disputa política del siglo XIX pareció quedar resuelta por el triunfo liberal, primero en la Guerra de Reforma y después sobre la Intervención Francesa y el Imperio. Pero los gobiernos que intentaron apegarse a la Constitución de 1857 no pudieron lograr la pacificación completa del país ni reencauzar el desarrollo económico. No es el momento ni el lugar para abundar en la polémica entre los críticos y los defensores de la Constitución de 1857, sino de analizar las

² Véase Walter Bernecker, “El debate sobre el desarrollo económico de México en el siglo XIX” en María Eugenia Romero Sotelo (coordinadora), *Algunos debates sobre política económica en México, siglos XIX y XX*, México, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008, pp. 17-49.

consecuencias económicas del primer período largo de crecimiento económico que tuvo lugar al amparo de la dictadura de Porfirio Díaz.

Después de más de medio siglo de inestabilidad política, el régimen de Porfirio Díaz pudo llevar a cabo una reinserción de México en la economía internacional que implicó replantear las relaciones comerciales y financieras con el exterior. Los gobiernos de Juárez y de Lerdo de Tejada habían sido muy cautelosos ante los intereses económicos norteamericanos que deseaban invertir en México. Ya desde entonces se consideraba necesario balancear esos intereses con inversiones europeas, pero las relaciones con Europa estaban suspendidas por la moratoria de la deuda externa, la intervención francesa y el fusilamiento de Maximiliano. Porfirio Díaz mantuvo una reserva inicial frente a las pretensiones estadounidenses, pero sus embajadores y enviados especiales en los Estados Unidos lo persuadieron de cambiar su actitud antes de que el gobierno de ese país se decidiera abiertamente a respaldar con la fuerza las presiones de sus inversionistas³.

El general Díaz no llegó al poder con un proyecto definido. Su pragmatismo y habilidad política le permitieron incluir en su régimen una gran variedad de grupos políticos e intereses económicos. Esta capacidad de inclusión de los primeros años de su régimen definió los alcances y las limitaciones a las que se enfrentó su proyecto de modernización. Es innegable que sentó las bases del desarrollo del capitalismo al dar pasos fundamentales para crear un mercado interno y reinsertar a México en la economía internacional. La pacificación del país, la creación de un marco jurídico que dio certidumbre a las inversiones nacionales y extranjeras, la construcción de los ferrocarriles que integró a buena parte del territorio nacional a los principales puertos y a la frontera con Estados Unidos, fueron pasos fundamentales para la modernización económica del país que cambiaron la distribución de la población y de la producción. Al mismo tiempo, la naturaleza de las alianzas que sustentaban al régimen de Díaz hizo de éste una expresión del liberalismo oligárquico, vulnerable a las presiones de los grupos de interés e

³ Jan Bazant da cuenta de este proceso que pasó del recelo inicial a la apertura resignada en su *Historia de la deuda exterior de México: 1823-1946*, México, El Colegio de México, 1995.

insensible a las demandas de los sectores mayoritarios. El autoritarismo del régimen, aunado a este carácter oligárquico, explican en gran medida la ruptura revolucionaria de 1910. La Revolución Mexicana contrasta con la degradación paulatina de otros regímenes oligárquicos latinoamericanos, en los que la alternancia en el poder permitió canalizar las tensiones políticas que en México se combinaron con los problemas económicos y sociales.

El régimen de Díaz decidió incorporarse a la globalización de su época ante las presiones que ya se dejaban sentir desde Estados Unidos. No fue en ese sentido una decisión soberana, que formara parte de una estrategia nacional de desarrollo, sino una decisión política para evitar un conflicto mayor con Estados Unidos. Sin embargo, el pragmatismo presidencial y la visión de sus principales secretarios de Hacienda, Manuel Dublán y José Yves Limantour, permitió plantear una alternativa a la expansión del capital americano en México, por la vía de restablecer las relaciones económicas con Europa para fomentar las inversiones del viejo continente. En ese sentido, puede afirmarse que el gobierno de Díaz decidió incorporarse a la tendencia internacional de formación de un mercado mundial, aunque sin objetivos demasiado precisos acerca del tipo de economía nacional que se deseaba construir. Solo al final del régimen algunos políticos como Limantour tomaron conciencia sobre la necesidad de una mayor intervención del Estado para prevenir una excesiva injerencia de intereses extranjeros, en particular estadounidenses, en sectores clave de la economía, como los ferrocarriles.

El saldo de la primera gran modernización económica de nuestra vida independiente es ambiguo. Por un lado se construyó infraestructura ferroviaria, portuaria y urbana necesaria para reducir los costos de transporte, se eliminaron las aduanas interiores y se inició un impulso a la industrialización del país y al desarrollo del comercio y de las finanzas, además de la agricultura comercial. Pero también se polarizó el desarrollo entre la capital de la República, parte del occidente y los estados de la frontera norte y el sur y las zonas con mayor población indígena. México se modernizó parcialmente, por lo que las brechas entre los mejor y los peor situados se abrieron aún más, a pesar de que ya un

siglo antes Humboldt había llamado la atención sobre las desigualdades que caracterizaban al virreinato de la Nueva España.

La Revolución Mexicana representó la conjunción de demandas políticas y sociales que rebasaban la capacidad de reforma de un régimen oligárquico, autoritario y sustentado en alianzas políticas articuladas en torno a un liderazgo patriarcal como el ejercido por Díaz. No había un consenso claro entre los revolucionarios sobre las reformas políticas y sociales que debían realizarse. La facción revolucionaria triunfadora, los constitucionalistas, eran probablemente los menos interesados en profundas reformas sociales y los más preocupados en cambio por cambios en el régimen político, aunque no necesariamente democráticos, para fortalecer la gobernabilidad del país e institucionalizar la política nacional. Sin embargo, supieron incluir demandas de las facciones derrotadas y buscaron un equilibrio de fuerzas políticas, económicas y sociales que pudieran contribuir a la reconstrucción nacional. Al mismo tiempo, los presidentes posrevolucionarios tuvieron que lidiar con la nueva correlación de fuerzas internacional resultante de la Primera Guerra Mundial. Era evidente que Estados Unidos se había fortalecido y que Europa no estaba en condiciones de desafiar a los intereses norteamericanos en América Latina.

La Revolución se planteó un cambio fundamental para una sociedad que seguía siendo predominantemente rural: la reforma agraria. Pero la gran paradoja estriba en que después de ser largamente pospuesta y subordinada al objetivo de la reconstrucción económica, la reforma sirvió para apoyar una industrialización que, por la manera en que se llevó a cabo, permitió mantener e incluso reforzar la concentración del ingreso. La Constitución de 1917 abrió la posibilidad de llevar a cabo, por primera vez en nuestra historia, un gran esfuerzo redistributivo que pareció concretarse en el gobierno del general Lázaro Cárdenas, no solo con la reforma agraria, sino con la política económica y laboral del estadista michoacano. Sin embargo, a partir del gobierno de Manuel Ávila Camacho y sobre todo durante el gobierno de Miguel Alemán se produce un viraje en relación con las reformas llevadas a cabo por el presidente Cárdenas y que alcanzaron su consumación en la expropiación petrolera.

Las razones del viraje dan para una discusión tan extensa como profunda, pero lo cierto es que éste comenzó desde el gobierno de Cárdenas con la selección de Ávila Camacho como su sucesor. El segundo plan sexenal, que fue la plataforma electoral del partido oficial para el período 1940-1946 ya incluía como objetivo fundamental avanzar en la industrialización del país. La Segunda Guerra Mundial favoreció este propósito, pero el final de la contienda planteó varios problemas políticos y económicos para continuar con el proceso. El nuevo entendimiento con Estados Unidos, surgido durante la Segunda Guerra Mundial, se fortaleció durante el gobierno de Miguel Alemán, que planteó los términos de una nueva relación con el país que emergió de la contienda como el más poderoso del mundo. Alemán planteó los términos de un capitalismo asociado, sin renunciar a una política favorable a la integración del aparato productivo nacional mediante una industrialización protegida. A partir de ese momento, las relaciones económicas entre México y Estados Unidos se intensificaron aún más, aunque los sucesivos gobiernos mexicanos trataron de impulsar el desarrollo industrial mediante políticas de fomento, protección comercial y estímulos fiscales.

Una vez más se llevó a cabo una modernización económica, más extensa y profunda que la anterior, que produjo una gran transformación mediante la diversificación productiva y la urbanización acelerada. Sin embargo, las características del régimen político, sus alianzas con el sector empresarial y la relación especial (y paradójicamente no suficientemente estudiada) con Estados Unidos, determinaron a su vez un conjunto de restricciones para poder avanzar en un mayor esfuerzo redistributivo. El crecimiento económico, aunque importante durante el período 1934-1982, no fue suficiente ni para superar los rezagos sociales ni para construir una economía desarrollada, menos vulnerable a los choques externos y a la especulación de sus propios empresarios.

Tenemos así un trayecto modernizador que va desde 1877 (o 1867, si tomamos como punto de partida el triunfo liberal sobre la intervención y el Imperio) que ha sido bastante accidentado. Dos períodos de crecimiento divididos por una revolución política y social de grandes proporciones. Sostener que el crecimiento hubiera seguido mecánicamente sin Revolución, como sostienen algunos

reversionistas recientes, es tan ingenuo como creer el régimen personalista de Díaz se podía sostener sin Díaz y en ausencia de una institucionalización, así fuera incipiente, de la política. La Revolución generó redistribución de activos, movilización social y alianzas políticas que permitieron afrontar una modernización más profunda y duradera, pero las restricciones que imponía la naturaleza del régimen político y la forma de inserción de la economía mexicana en los procesos globales también generaron sus propias contradicciones que afectaron a la larga la viabilidad económica y política de la estrategia.

El resultado positivo de ambos períodos de crecimiento, que pueden ser entendidos como una unidad en el esfuerzo por impulsar el desarrollo del capitalismo en México⁴, más allá de sus múltiples y evidentes contrastes, es un proceso de modernización de largo plazo entendido como industrialización, urbanización e internacionalización de la economía mexicana. Pero el saldo negativo es una forma excluyente de modernización, que ha permitido y por momentos acrecentado la perpetuación de la desigualdad, ha erosionado la cohesión social y no ha permitido arraigar una gobernabilidad democrática.

Habría que añadir que el crecimiento con estabilidad de precios ha sido la excepción y no la norma, por lo menos durante el siglo XX. Al período de crecimiento con inflación que terminó con la devaluación de 1954, siguió otro de crecimiento con estabilidad de precios que duró poco más de una década, el llamado desarrollo estabilizador. A partir de entonces, la inflación se volvió cada vez más renuente a ceder a las políticas convencionales de control inflacionario. La política de reducir la inflación ha toda costa ha tenido resultados limitados, pero en cambio han afectado la capacidad de crecimiento de la economía mexicana en el presente. Estas políticas restrictivas, combinadas con el cambio estructural puesto en marcha en las últimas dos décadas del siglo XX, nos colocan en una situación muy vulnerable a los vaivenes de la economía internacional y a las presiones de nuestra propia demografía, a las que habría que sumar nuestros

⁴ Arnaldo Córdova señaló al inicio de su libro *La ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen*, México, Ediciones Era, 1973, que México sigue inmerso en el mismo período histórico que se inicia con el arribo de Díaz al poder en 1877 y probablemente desde una década atrás, con el triunfo de la República, y que se caracteriza por el desarrollo del capitalismo.

rezagos sociales acumulados y los que han traído consigo las crisis del último cuarto de siglo.

Año	PIB (Tasa Promedio anual de crecimiento)	Inflación (Anual promedio)	Coefficiente de apertura
1960-1969	6.45%	0.73%	0.1762808
1970-1979	6.40%	16.70%	0.1752347
1980-1993	1.82%	86.24%	0.2783814
1994-2007	4.14%	12.57%	0.66573172

Fuente. Cálculos propios con datos del SNCN

En la *Disputa por la nación (1981)* se planteaba la posibilidad de que habida cuenta del tamaño y grosor de las fuerzas políticas y sociales en juego, así como del reto implícito en el litigio por la dirección del Estado y la conducción de la economía, lo más probable era una suerte de nueva combinatoria de los proyectos sin que hubiera de afectarse de modo sustancial la estructura constitucional. En realidad, a partir de entonces, la Constitución y las relaciones sociales básicas de nuestra economía política han sido tocadas y modificadas en varios de sus lineamientos y aspectos fundamentales, bajo el supuesto de que estos cambios eran necesarios para darle congruencia institucional al cambio estructural globalizador emprendido en 1985. En el presente, no obstante la alternancia en la presidencia de la República que ha tenido lugar desde el año dos mil, se mantiene el objetivo de ir más allá de estos cambios en una dirección casi única marcada por la visión neoliberal. La combinatoria referida, en todo caso, después de casi un cuarto de siglo de emprendido el giro neoliberal, no ha sido satisfactoria para amplias capas de la población y al parecer tampoco para buena parte de los grupos dominantes y la democracia alcanzada en la última década no parece haber sido capaz de encauzar esta confrontación.

Así, el desafío que se le presenta a México en la actualidad adquiere una dimensión histórica que va más allá de la alternancia política o del perfeccionamiento de nuestras instituciones electorales y de las formas de representación. Estamos ante la necesidad de procesar, por primera vez en nuestra historia a través de cauces políticos e institucionales de corte democrático,

una deliberación sobre proyectos de país que debería llevarnos a una solución incluyente y que para serlo, a diferencia de lo acontecido en el pasado, no puede aspirar a imponerse sobre la derrota o la desaparición de los contrarios, pues estaríamos pervirtiendo el sentido mismo de nuestra transición democrática.

Se trata, ni más ni menos, de la hora de una *política constitucional*, entendida como práctica y no solo como teoría, como vía principal para acometer una reforma del Estado que potencie y coadyuve a consolidar un desarrollo económico y social que en lo esencial se ha extraviado de la perspectiva nacional en los últimos lustros . Ésta política constitucional ha estado ausente de la agenda política democrática de los tiempos recientes, entre otras cosas porque el sistema político que emergió de la transición no ha estado a la altura de las exigencias del momento histórico, ni el Estado cambió en la dirección de un efectivo nuevo orden democrático.

En su mayoría, los grupos políticos que han poblado y repoblado la escena se han negado a discutir las premisas fundamentales que guiaron las reformas del último cuarto de siglo y sus resultados, y han optado por una vía de “política normal” que no se corresponde con la profundidad de los cambios que han tenido lugar en el país. De ahí la importancia de un debate abierto y constructivo acerca de nuestro pasado reciente, que atienda a las urgencias y emergencias desatadas por nuestra “gran transformación” de fin de siglo pero a la vez asuma la tendencias añejas pero al parecer robustas a reproducir soluciones autoritarias como forma de compromiso para alcanzar la expansión económica y nuevas formas de sincronía con la economía y el sistema internacional.

El desafío de la democracia mexicana, entendida como empresa colectiva de partidos y ciudadanos, es demostrar que en democracia se puede crecer y también (re)distribuir. De lo contrario, a la fragilidad observada de las instituciones democráticas estaremos sumando las tensiones sociales que ha generado una modernización económica excluyente y unas expectativas disminuidas por la falta de crecimiento.

La crisis de 1982 y el cambio estructural

El estallido de la crisis de la deuda externa en 1982 ha sido visto como el final de una etapa en la historia del desarrollo mexicano. No fue para menos. En ese año, el producto interno bruto (PIB) descendió en 0.62 y 4.2% al siguiente, lo que al compararlo con las tasas de crecimiento previas de más del 8% coloca en contexto la profundidad del choque ocurrido en el sistema productivo nacional.

Algo similar ocurrió con la formación de capital que registró una caída de 15.9% en 1982 y 27.8% en 1983. En especial, la inversión pública resintió un declive significativo que afectó proyectos en curso o detuvo el inicio de otros que eran vistos como cruciales para hacer realidad una siembra productiva y a largo plazo de la riqueza petrolera que había llevado al auge económico del país a partir de 1978. Aquí arrancó una ominosa “renuncia” al futuro al prácticamente convertir a la acumulación de capital, a la inversión pública en particular, en *variable de ajuste* del pago de la deuda y la estabilización, primero, y, después, del propio proceso de cambio para la globalización.

Por su parte, los precios crecieron por encima del promedio de los años anteriores, la tasa de inflación alcanzó un 98.8%, el tipo de cambio se devaluó como en cascada (de 26.41 pesos por dólar al final de 1981 a 150 por dólar al final de 1982) y se dio una fuga de capitales que no parecía tener más fin que el agotamiento de las reservas internacionales de México.

Por su parte, la deuda pública externa llegó a niveles muy altos: en 1975 representaba el 16.42% del PIB, para llegar en 1978 al 23.61%. A partir de ese año, sin embargo, gracias sobre todo a las elevadas tasas de expansión del producto, la deuda bajo con relación al tamaño de la economía al 22.1%, 17.36% y 21.15% en los tres años siguientes. Gracias a la dinámica de las exportaciones petroleras, el déficit en la cuenta corriente parecía estar bajo control, pero ya en 1981 representó un 5.23% del PIB, por encima del nivel que había precipitado la devaluación de 1976 (5.05% en 1975 y 4.22% en 1976). Era claro que el alto nivel de endeudamiento empujaba el déficit externo a la alza, sobre todo si se considera que en 1981 se dio un cambio significativo en la composición del endeudamiento a favor de la deuda a corto plazo y en detrimento de la de largo plazo. Entre 1978 y

1980, la deuda pública externa de corto plazo representó en 1.2%, 1.07% y 0.77% del PIB, en tanto que en 1981 llegó a significar el 4.29% del PIB. Con todo y las expectativas y realidades que trajo consigo la bonanza petrolera de esos años, era claro que las relaciones básicas de la dinámica macro económica no apuntaban al equilibrio y que, además, a pesar de las ganancias externas producidas por las ventas de crudo, el país no había superado de manera consistente su talón de Aquiles histórico condensado en la tendencia al desequilibrio externo.

El trauma de 1982 fue demoledor y puso a flote contradicciones de todo tipo, sumergidas o ya a flor de tierra, que hacían del cambio una idea fuerza que hacía converger a las inspiraciones más diversas. Empujados por el draconiano ajuste externo decidido por el gobierno del presidente De la Madrid, y poco después por la convicción en las cúpulas del poder político y social de que el ajuste era no sólo insuficiente sino incapaz para enfrentar los desafíos de una economía desequilibrada y estancada, los cambios de discurso y visión empezaron a hacer su estreno en la atribulada escena política y social mexicana.⁵

No sólo en lo económico sino también en lo político y en lo social, el país ha registrado desde entonces grandes mutaciones, articuladas desde el final de los años ochenta del siglo pasado por el proyecto de globalizarlo cuanto antes y, por esa vía, sacarlo de la espiral de sobre endeudamiento, inflación, devaluación y descalabros productivos que caracterizaron el final de los años setenta y la totalidad de los ochenta. La crisis que irrumpió en 1982 fue desde luego financiera y monetaria e inmediatamente económica y productiva, pero también recogió y amplió una ruptura en el modo como acostumbraban relacionarse los grupos dirigentes del Estado con los grupos dominantes en la economía y la sociedad. La nacionalización bancaria de aquellos años reveló las enormes brechas existentes en el esquema de cooperación entre el sector público y el privado en el que se había sustentado el “desarrollo estabilizador” de la década del sesenta. Durante el gobierno del presidente Echeverría, se había buscado una revisión de dicha pauta

⁵ Estas ideas han sido desarrolladas más extensamente en el artículo de Rolando Cordera y Leonardo Lomelí “El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural (1982-2004)”, en Rolando Cordera y Javier Cabrera (coordinadores) *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008.

con fines de una mejor redistribución social de los frutos del crecimiento, pero lo que dominó el periodo fue la afloración de estos conflictos en la cúpula, sin que el reclamo social y democrático encontrara un cauce productivo y promisorio.

Al calor de diversos acontecimientos económicos y políticos nacionales e internacionales, así como del activismo presidencial que buscaba *sellar* con crecimiento económico las fallas en el sistema político que el movimiento estudiantil de 1968 había desvelado a un costo muy alto en términos de vidas, sangre y expectativas juveniles, las grietas del *acomodo* post revolucionario forjado contradictoriamente en la época Cárdenas-Alemán y consolidado en el desarrollo estabilizador se hicieron presentes y patentes. La combinación de presidencialismo autoritario y crecimiento alto y sostenido no parecía estar en condiciones de encauzar las disputas distributivas que el propio desarrollo había configurado ni de capear las tormentas financieras y económicas que anunciaban la irrupción de la ola globalizadora del mundo.

La “regla de oro” del sistema mexicano, empezó a conocer sus últimos tiempos. El reconocimiento de la presidencia mexicana como el lugar de las decisiones de última instancia en la política y también en la economía, empezó a ser acremente cuestionado desde las propias cúspides de la empresa privada y la necesidad de corregir a fondo el régimen del presidencialismo autoritario heredado de la Revolución Mexicana se volvió idea fuerza del reclamo democrático. Como se recordará, hasta entonces este reclamo lo habían protagonizado sobre todo grupos populares, sindicatos, organizaciones agrarias y los estudiantes que lo habían convertido en exigencia fundamental, primordial de la democracia, en las jornadas de 1968.

La crisis económica de aquellos años llevó casi de manera natural a muchos, dentro y fuera del Estado o las cúpulas empresariales, a preguntarse si no había algo más profundo, estructural, debajo del desbarajuste económico y financiero que había provocado, o hecho evidente, el estallido del conflicto de la deuda. Es decir, si debajo de los desequilibrios financieros internos y externos, y detrás del conflicto entre el sector público y el privado, agudizado durante el gobierno del presidente Echeverría y sólo aparentemente sorteado durante el auge petrolero

posterior, no había desajustes mayores en el conjunto de la organización estatal que propiciaban enfrentamientos recurrentes. Hasta esos momentos, estos desarreglos buscaban saldarse con medidas de corto plazo, que afectaban con agudeza cada vez mayor a las finanzas públicas y luego al entorno macro económico, hasta aterrizar, a partir de 1976, en descalabros cambiarios y en una corrosión progresiva del sistema financiero cuyo punto crítico es la confianza que pueda generar y sostener dentro fuera del país.

Sin embargo, en los primeros momentos después de la crisis de 1982, de lo que se trataba, al decir del presidente de la Madrid que tomó posesión en medio de la tormenta, era de “evitar que el país se nos fuera entre las manos”. La idea del cambio era en todo caso cultivada por las oposiciones y la crítica y para el gobierno era más que nada una asignatura que podía posponerse. Para encarar el ajuste, el gobierno sometió a la sociedad y su aparato productivo, decaído pero prácticamente intacto y en parte ampliado gracias al auge petrolero, a un drástico choque externo y fiscal que tenía como objetivo principal continuar pagando la deuda para así poder retornar pronto a los mercados internacionales financieros y retomar el crecimiento que entonces no sólo se perdía como resultado de la crisis financiera sino de una decisión de Estado. Como se sabe, la estrategia no rindió los frutos esperados y México vivió su versión vernácula de la *stanflación* que recorría al mundo en esos años. La política de ajuste se convirtió en una “política económica del desperdicio” como la bautizaran en aquellos años Vladimiro Brailovsky y Natán Warman⁶. Prólogo hostil y nada propicio para un cambio estructural pausado y negociado como hubiera sido necesario dada la gravedad de la crisis.

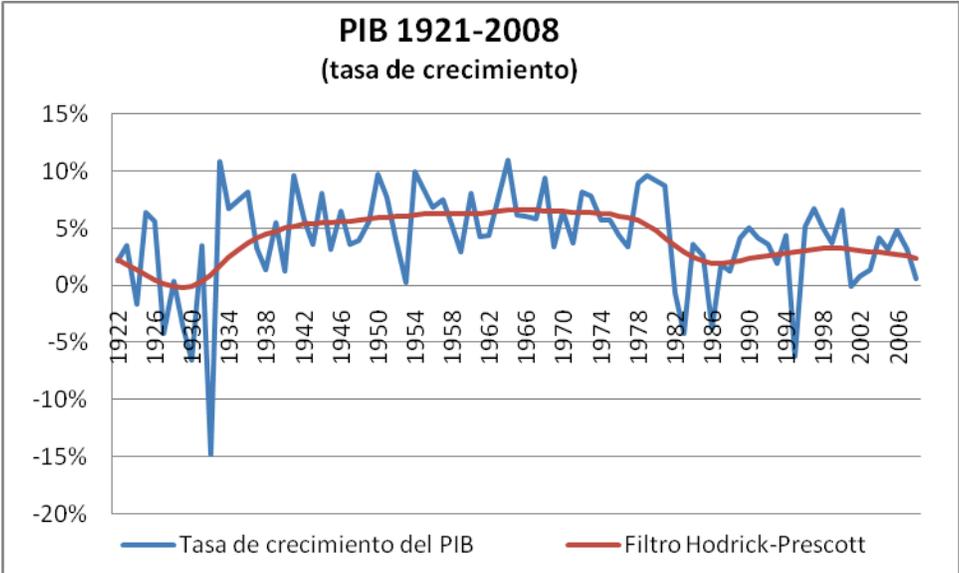
A partir del ajuste, la economía empezó a trazar una trayectoria de crecimiento distinta a la histórica, con un menor dinamismo promedio y, en consecuencia, con una menor capacidad para crear empleos formales, precisamente en el periodo en que empezaba a abrirse paso la transición demográfica. En pocos años, México dejó de ser una sociedad de niños y se volvió una sociedad de jóvenes adultos. La

⁶ Vladimiro Brailovsky, Roland Clarke y Natán Warman, *La política económica del desperdicio*, México, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, 1989.

ironía cruel de esta historia es que este tránsito tiene lugar en un entorno económico deprimido y sometido a una estrategia de estabilización contraria a una recuperación sostenida del crecimiento rápido, con sus obligadas consecuencias en materia de creación de empleos y capacidad fiscal para la producción de bienes públicos.

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

Gráfica 1

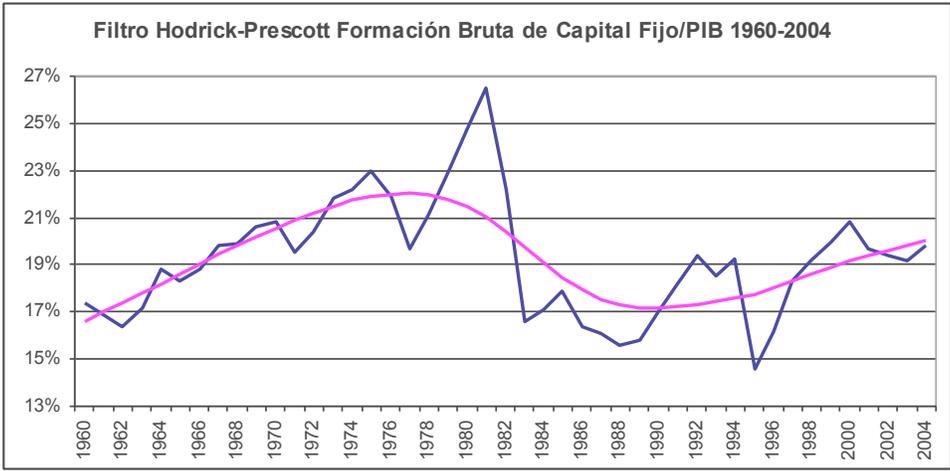


Fuente: Cálculos propios con base en datos de INEGI

La inestabilidad y tendencia al descenso que caracterizó la economía a partir de la crisis de la deuda de 1982 también se observó en la tasa de acumulación de la

economía. De hecho, al día de hoy no ha recuperado los niveles que alcanzó durante el auge petrolero. La drástica caída en la inversión pública no fue compensada por un aumento correspondiente en la inversión privada: como se prometía, la apertura comercial y la liberalización económica no lograron crear los incentivos suficientes a la inversión privada, nacional y extranjera, para compensar la retirada del sector público de la inversión en gran escala en obras de infraestructura.

Gráfica 2



Fuente: Cálculos propios con base en datos de INEGI

Como puede observarse, desde 1960 y hasta 1981 el porcentaje de la FBCF con respecto al PIB tuvo una ascenso continuo hasta llegar al 26.5% en este último año, después de superar una reducción pequeña durante la crisis de 1976. De 1981 en adelante, la acumulación de capital entró en una ruta declinante hasta llegar a niveles inferiores al 20% del PIB, con una cota mínima en 1995 del 14.5%. Las recuperaciones observadas desde este año, en que el país encarara la peor de sus caídas económicas, no han podido superar la trayectoria impuesta por las crisis de los años ochenta y como consecuencia México enfrenta en la actualidad un serio reto en cuanto a la posibilidad real que tenga de “recuperar” un futuro deteriorado seriamente por la falta sostenida de inversión pública y privada. El retroceso de la primera, además, ha implicado notables daños a la infraestructura

productiva, humana y social y muchas de sus omisiones se expresan en agudos embotellamientos que estrangulan las posibilidades de retomar la senda de crecimiento histórica que se abandonó en 1982.

Fue al calor del fracaso de la batería de recetas convencionales con que se quería alcanzar el ajuste externo, cuando se comenzó a deliberar en torno a la idea del cambio estructural. No se trató de una deliberación abierta y pública, mucho menos democrática, pero con insistencia se planteó en las cumbres de la economía y las finanzas, y en los corredores del poder político, que un cambio estructural hacia una economía abierta y de mercado, liberada de sus adiposidades corporativas y estatistas, era el único camino para que el país se adaptara al nuevo entorno global y se inscribiera en los portentosos cambios del mundo que adquirieron velocidad de crucero al desplomarse el sistema bipolar. Es decir, que fuera capaz de globalizarse sin renunciar a los nichos potenciales que le ofrecía su posición geopolítica así como el tamaño de su población, su economía y sus recursos naturales estratégicos.

De lo que se trataba, para México y otros países en desarrollo, era de reencontrar la vía del mercado y del capitalismo abierto que se había bloqueado en buena parte de Europa y Asia, pero también en América Latina y África durante la Guerra Fría que, paradójicamente, había propiciado en buena parte del mundo la exploración de caminos intermedios, “terceras vías” del tipo más diverso. Así era el verbo globalista acuñado en buena medida por los ganadores del gran conflicto, que luego se convertiría en una estridente “leyenda negra” del desarrollo anterior, en nuestro caso del crecimiento y la industrialización dirigidos por el Estado en un sistema de cooperación y de producción de productores *capitalistas* a la vez que *nacionales*.

A partir de la caída del Muro de Berlín todo se volvió reformismo para la globalización que el llamado Consenso de Washington codificó en discurso y receta universal, y que habrían de declinar por igual checos y polacos, rusos y mexicanos, peruanos y brasileños. A los chilenos los habían forzado a hacerlo a

sangre y fuego durante la dictadura de Pinochet y a los argentinos les había causado enormes destrozos de sus tejidos sociales y colectivos básicos, así como decenas de miles de muertos, en un enfrentamiento provocado por la utopía negra de implantar “una economía de mercado y una sociedad cristiana”. El proyecto así, a pesar de sus implicaciones negativas previstas por muchos, era cosmopolita y en clara sintonía con el globalismo neo liberal que entonces pretendía haber logrado convertirse en pensamiento único. En esta polifonía de corte planetario debe inscribirse la gran mudanza finisecular mexicana.

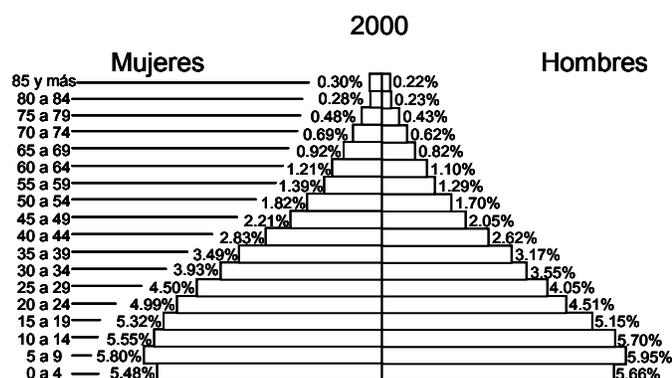
Muchas reformas se hicieron para cumplir con el cometido de globalizar a México. Todas ellas, modificaron más o menos radicalmente las relaciones del Estado con el mundo y el resto de la sociedad, y la reforma política consumada casi al final del siglo y del ciclo reformista neo liberal así lo confirmó. Economía y política responden ahora a otros códigos y claves; sus imperfecciones e ineficiencias pueden todavía atribuirse a los ecos del Viejo Régimen, pero en lo fundamental deben entenderse como fallas y defectos de los nuevos arreglos, fallas del mercado, como ocurre siempre salvo en la imaginería neo liberal, pero también, en realidad sobre todo, fallas de un Estado que no acaba de definir su perfil ni de dar lugar al surgimiento de un nuevo orden democrático y de una nueva economía política, que permitan darle un sentido histórico a tanto cambio y reforma como los que México ha vivido.

Este sentido histórico tiene que tener como punto duradero y sustentable de apoyo, a un crecimiento alto y sostenido que pueda estar a la altura de las necesidades de empleo emanadas de su demografía. Como hemos dicho, tanto su economía como su política, así como la calidad y frutos de su estancia en la globalización, se ven claramente determinadas por la sintonía que pueda lograrse entre la dinámica económica y la impronta poblacional que se ha convertido en una auténtica y acuciante demografía política.

La pirámide demográfica mexicana permite observar que entre los primeros años del siglo XXI y su cuarta década nuestro país tendrá el coeficiente de dependencia más bajo de su historia. Esto quiere decir que la proporción de personas dependientes con respecto a la población económicamente activa será la menor

conocida, de tal suerte que los demógrafos se refieren a esta circunstancia en principio favorable con el nombre de “bono demográfico”.

Sin embargo, esta situación sólo será benéfica para la sociedad en la medida en la que se generen empleos suficientes. De otra suerte, el bono demográfico se convertirá en una fuente de tensiones sociales crecientes, originadas en la base del mercado de trabajo.



Fuente: Cálculos propios con datos de INEGI

Hacia el año 2040 el coeficiente de dependencia volverá a crecer, con cargo esta vez a la población mayor de 65 años. Si el país no tiene un desempeño macroeconómico mejor que el registrado en los siete primeros años del siglo durante el tercio que nos separa de este punto de inflexión en la evolución demográfica, nos convertiremos en un país de viejos pobres con sistemas de seguridad social quebrados y rebasados por el envejecimiento de la población, que además solamente ampararán a una parte menor de la sociedad mexicana.

Un vistazo a las reformas globalizadoras

Pasemos revista sumaria a las principales reformas. La primera, buscó redimensionar el sector público y revisar a fondo el papel del Estado en la economía, así como redefinir las relaciones comerciales y financieras con el exterior. De ella emanaron las drásticas revisiones de la política comercial y las privatizaciones, la reprivatización bancaria, las nuevas reglas de apertura a la

Inversión Extranjera Directa (IED) y, en parte, la reforma del Art. 27 de la Constitución para liberar la tierra ejidal y comunal⁷.

Con estas reformas, que en conjunto constituyeron una drástica reforma económica del Estado, se quiso incluso justificar el retraimiento de la inversión pública que ahora se tiene que lamentar. Ha quedado claro para todos, incluso para quienes soñaban con una economía donde todo quedara a cargo del mercado y de la inversión privada, que la elasticidad y capacidad de sustitución del esfuerzo público por la iniciativa privada no han sido ni perfectas ni oportunas. En este enorme error de cálculo y concepto sobre el papel del Estado y las capacidades privadas radica el núcleo principal de la explicación de porqué la economía no ha sido capaz de aprovechar eficientemente y a fondo las ventajas de la apertura a la globalización y de nuestra geoeconomía.

La segunda reforma, apuntó a los tejidos políticos del Estado post revolucionario y pretendió inscribirlo en un régimen de democracia representativa capaz de recoger la pluralidad social e ideológica y dar un cauce eficaz a los conflictos y pugnas distributivas y por el poder que son propias de las sociedades complejas.

Con la alternancia presidencial consumada en el año 2000 con la victoria del presidente Fox y la derrota del PRI, la conjunción virtuosa entre ambas reformas se puso a prueba. Al final del siglo XX, el gobierno de presidente Zedillo había logrado lo que para muchos era imposible: combinar un crecimiento alto con estabilidad financiera interna y externa en el marco de un cambio político marcado no sólo por la sucesión presidencial sino por la alternancia en la presidencia de la República.

Vista desde esta perspectiva, la mutación en el sistema político no estuvo a la altura de las expectativas despertadas al inicio del milenio. Se mantuvo el control sobre los precios internos y la estabilidad del tipo de cambio pero no el ritmo de crecimiento. Con la ilusión de llevar el cambio pregonado por lustros a una drástica reedición de la historia, el presidente Fox decretó que el país “había perdido setenta años” y pretendió convertir sus lemas de campaña en credo

⁷ Un recuento exhaustivo de estas reformas puede encontrarse en Fernando Clavijo, (compilador), *Reformas económicas en México 1982-1999*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

central de su gobierno. El resultado fue una enorme confusión política sobre el sentido del curso reformista y el esquema de acuerdos sobre el mismo, su secuencia y prioridades, nunca del todo claro ni explícito, sufrió un enorme daño.

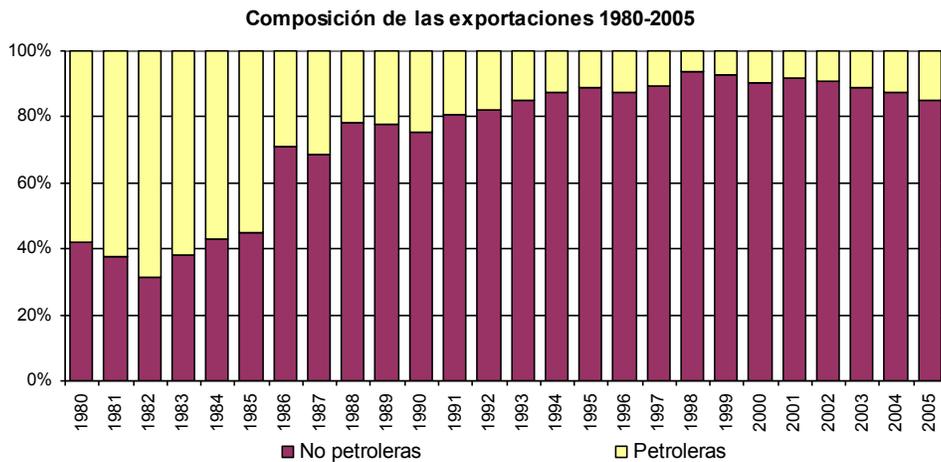
Así, lo que se ha impuesto es un estancamiento político y conceptual en el Estado, que se ahondó cuando el presidente Fox decidió acusar al Congreso de la Unión, que vivía su segundo periodo de “alta” pluralidad, de la corrosiva trabazón de los mecanismos de generación, aprobación y realización de las políticas económicas y sociales del Estado. Lo que se extravió, fue la senda del crecimiento rápido.

La resultante inevitable de esto último fue la corrosión del mercado de trabajo, la afirmación del empleo informal como una forma de vida casi mayoritaria, el desempleo o el subempleo juvenil en masa y el incremento imparable de la emigración que llegó en estos años a la cifra neta de más de 400 000 mexicanos que anualmente abandonan el país para irse a Estados Unidos. La distorsión de la geopolítica y de la promisorio geoconomía redescubierta por el reformismo globalizador no necesita exagerarse.

A pie de página, no sobra advertir que en proporción creciente estos emigrantes son jóvenes urbanos con un promedio educativo superior a la media nacional. La compensación que suponen unas remesas que han llegado ya a los 20 000 millones de dólares en los últimos años no alcanza para esta auténtica fuga de capital humano del sur al norte. La paradoja cruel de este vector de nuestra globalización es que el país pobre subsidia a través de su gasto educativo, en salud y otras erogaciones públicas, al país más rico.

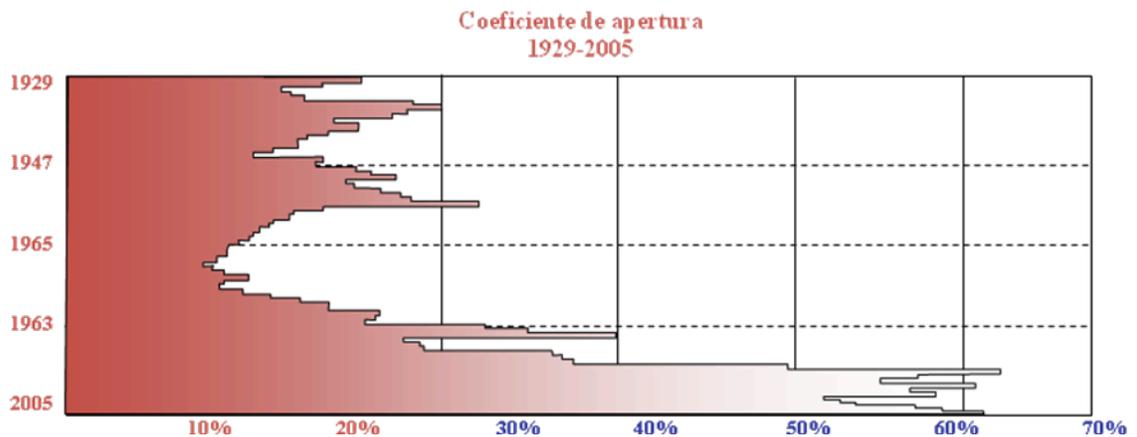
No se trata de regatear los logros del curso reformista anterior: en menos de veinte años México se volvió un gran exportador de manufacturas pesadas y semipesadas, base poderosa de la producción y la exportación automotriz y electrónica y, en conjunto, sus ventas al exterior se multiplicaron por cinco. También, superó su condición de economía casi monoexportadora, dependiente en alto grado de las ventas foráneas de crudo (en la gráfica 3 se observa el cambio drástico de la composición de las exportaciones durante la década de los ochenta y noventa)

Gráfica 3



Fuente: Cálculos propios con base en datos de BANXICO

Al calor de estas transformaciones en su estructura comercial, México atrajo montos considerables de Inversión Extranjera Directa (IED). En muy poco tiempo, el país se volvió uno de los tres principales socios comerciales de Estados Unidos y apareció en la escena comercial mundial como un nuevo y atractivo jugador de grandes ligas. El coeficiente de apertura (la suma de exportaciones e importaciones como porcentaje del PIB) alcanzó los niveles más altos de la historia, incluso por encima de los registrados en los años dorados de la política librecambista revolucionaria, durante los gobiernos de Obregón, Calles y el Maximato (1920-1934).



También puede presumirse que, a pesar de su lentitud, la reforma política rindió al final frutos considerables. Sin alejar la violencia política de su horizonte, como nos lo mostró el fatídico 1994, la democratización avanzó con rapidez a partir de ese año, propició la derrota del PRI en la Cámara de Diputados en 1997 y el primer gobierno electo de la capital quedó en manos de Cuauhtémoc Cárdenas, indiscutible pionero del cambio democrático mexicano. Con todo esto, se levantaron los diques a un federalismo siempre contenido y desnaturalizado por el poder central y se entró en la fase, que no ha terminado, de una regionalización y una descentralización feroz, casi salvaje, que, sin embargo, ha sido ya capaz de volverse una fuente de poder político decisiva dentro del actual Estado nacional.

Al final del siglo XX, la reforma política electoral fue el cauce propicio de una alternancia pacífica en la presidencia de la República, que se combinó con una notable estabilidad financiera, un tipo de cambio bajo control, una inflación a la baja y un crecimiento económico que por primera vez en casi veinte años llegó a una tasa superior al 6% anual. Pero, como se dijo arriba, el crecimiento se esfumó a partir de entonces y la economía se ha arrastrado en lo que va del nuevo siglo.

La reforma económica no ha podido fortalecer al Estado en sus finanzas, y más bien lo ha afectado por su permisividad fiscal hacia el comercio exterior y su secular ineficiencia para recaudar los impuestos que marcan las leyes. Hoy, a medida que se agudiza la percepción de las enormes desigualdades y de las cuotas mayúsculas de pobreza que afectan a las ciudades, el éxito exportador difícilmente puede servir para apoyar la legitimidad del sistema político democrático.

Junto con la superación de la pobreza, la generación de empleos es un reto que cuestiona la legitimidad del sistema político y económico; la precariedad e insuficiencia de nuevos puestos de trabajo han vuelto al empleo una de las variables reales que reflejan la verdadera condición social del país, más allá de la estabilidad macroeconómica. En materia de generación de empleos el déficit con respecto al crecimiento de la PEA al final del 2006 es de 4,499,315. Sólo para cubrir la cantidad de empleos que satisficiera el crecimiento de la PEA se

necesitaban 5,121,836; al ritmo de un millón por año como fue la promesa de campaña de Fox esto se habría conseguido. Sin embargo, sólo se generaron en términos netos 836,008 en todo el período. Mientras la PEA creció durante ese sexenio a una tasa de 1.93% el empleo lo hizo a 1.07% Descomponiendo los detalles, el empleo va disminuyendo, porque el empleo permanente aumentó solamente a una tasa de 0.32% promedio anual y el temporal en 5.35% por año.

Por un cambio de curso

Como se dijo, estos son datos duros que contrastan con las pretensiones del cambio estructural más profundo intentado en México en la segunda mitad del siglo XX. Ponen en entredicho las promesas que convencionalmente se asignan a los procesos de modernización y cambio y obligan a revisar no sólo nuestras nociones convencionales sobre ellos sino a poner sobre la mesa la necesidad de cambios e innovaciones en los criterios de evaluación y organización de la economía política, la geoeconomía y la geopolítica que dieron curso a la mudanza estructural de fin de siglo.

Evolución de la pobreza en México 1992-2006						
Año	Pobreza alimentaria		Pobreza de capacidades		Pobreza patrimonial	
	Personas	%	Personas	%	Personas	%
1992	18,579,252	21.4	25,772,159	29.7	46,138,837	53.1
1994	19,018,063	21.2	26,908,870	30.0	47,045,221	52.4
1996	34,654,309	37.4	43,444,956	46.9	63,967,416	69.0
1998	31,682,407	33.3	39,751,061	41.7	60,671,333	63.7
2000	23,722,151	24.1	31,216,334	31.8	52,700,549	53.6
2002	20,139,753	20.0	27,085,351	26.9	50,406,024	50.0
2004	17,914,516	17.4	25,435,261	24.7	48,625,044	47.2
2005	18,954,241	18.2	25,669,769	24.7	48,895,535	47.0
2006	14,428,436	13.8	21,657,375	20.7	44,677,884	42.6

Fuente: CONEVAL

Por lo pronto, digamos que estos años de cambio, modernización y globalización a *la americana* desembocan en una difícil circunstancia social de pobreza *dura*,

informalidad laboral creciente y extrema desigualdad. Según estimaciones recientes del investigador del Colegio de México, Fernando Cortés, el diez por ciento más rico de la población concentraba el 39.3% del ingreso total, mientras que los deciles que le seguían sólo participaban con el 15.7% y el 11.% del total respectivamente. Los hogares más pobres, congregados en los deciles I, II, III y IV de la pirámide, tenían una participación en el ingreso total que del 1.6%, 2,8%, 3.7% y 4.7% respectivamente. Al desagregar esta información, Cortés señala que el 1% más rico obtiene el 11.0% del ingreso total, equivalente al 28% del ingreso del decil más rico de la población. Lo centiles que siguen, absorbían el 5.65 y el 4.2% del ingreso total: es decir, el ingreso del tres por ciento más rico de la población representaba el 20.8% del total, superior a la participación del 50% más pobre que obtenía ingresos que sumados representaban el 18.5% del total. Enorme desafío éste para propósitos de cohesión social y acuerdo político nacional como lo demanda la crisis presente.

Por su parte, la democracia le dio forma y sentido al pluralismo social y político que el autoritarismo mantenía sofocado; abrió la puerta a un despertar ciudadano forjado al calor de los años de la modernización acelerada de los cincuenta y sesenta, y que se expresó en movilizaciones sociales y de trabajadores, en respuestas colectivas a la adversidad más cruel (el sismo de 85) y en una abierta oposición política (el 88 cardenista).

Sin embargo, a juzgar por las conductas cotidianas de sus actores políticos por excelencia, los partidos y sus directivas, la reforma parece haber servido hasta la fecha más para afirmar la autonomía de los grupos políticos dirigentes respecto de la base social nacional que para obligarlos a la deliberación que es propia de la política plural moderna, mientras que los poderes de hecho, legales y no, se instalan festivamente en el centro de la política del poder y presumen sin recato de su hegemonía y capacidad de articulación del resto de las fuerzas políticas.

El resultado es un panorama político y social de escisión profunda que, en 2005, alcanzó planos dramáticos con el intento de desafuero del entonces Jefe del Gobierno del D. F. Andrés Manuel López Obrador, orquestado por conspicuos representantes de las cúpulas empresariales y del propio gobierno federal. En las

elecciones del 2006 se vivió un momento de confrontación polarizada y se llevó a cabo una suerte de imposición por parte de una coalición de grupos de poder económico, la presidencial de la República y la derecha política y religiosa que llevó a la presidencia a Felipe Calderón a la constitución de un vasto movimiento popular de oposición política y reclamo social, encabezado por Andrés Manuel López Obrador.

Las debilidades del sistema político construido sin plan ni diseño de largo plazo durante el reformismo político impelido por las crisis de 1994-1995 no han podido encauzar la confrontación y la grave crisis política de ese año no se ha superado. Los profundos desequilibrios que trajo consigo el cambio estructural globalizador se han profundizado y se agravarán con la actual crisis económica mundial. La relevancia de una política de concertación y acuerdo frente a la crisis no necesita enfatizarse. Sin embargo, a partir de 2005 y sobre todo del verano de 2006, la sospecha y la desconfianza en las instituciones y en el propio Estado reaparecieron agudamente, mientras que las contradicciones de fondo de la sociedad moderna mexicana, radicadas en una desigualdad inicua, afloraron en un reclamo popular, por un lado, y en un atrincheramiento ofensivo de las cúpulas del poder y el dinero, que cayeron en una absurda convocatoria para reiniciar la lucha de clases en el país, y no sólo en el plano de la disputa política.

Así, más que una práctica "normal" de pluralidad partidaria, como postula el discurso convencional de la transición a la democracia, se abre paso una acentuada "colonización" de la política democrática y del propio Estado por parte de las elites de la riqueza, a las que unen lo que queda vivo de las cohortes corporativas que dieron sustento al Estado pos revolucionario.

Las reformas cambiaron usos y costumbres, así como formatos y rutinas del cálculo económico, pero las dislocaciones que propiciaron no fueron interiorizadas oportunamente por el cuerpo social y productivo que emergía, y es por eso que redundaron en un debilitamiento mayor del Estado, cuyas fallas, aparentes o inventadas en los primeros años ochenta del siglo pasado, sirvieron para justificar una reforma económica a rajatabla y, luego, una reforma política dejada al amparo de los votos.

De esta manera, la disputa política por la dirección del Estado parece quedar suspendida en un corrosivo juego oligárquico, mientras la cuestión social se extiende y profundiza para darle a la disputa por la nación al empezar el nuevo milenio una perspectiva ominosa de confrontación “sin política” o de plano antipolítica. Sin exagerar, las condiciones primarias de un renacimiento autoritario a través de la democracia emergen a medida que pasan los días y el panorama económico-social se obscurece y agrava.

Es esta coyuntura la que exige una revisión del curso de la globalización de México y que se asuman riesgos explícitos en el diseño de nuevas políticas para la economía y el desarrollo social. Los arreglos políticos que dan sustento a la democracia reclaman también de revisiones urgentes, a la luz de lo acaecido en la pasada contienda electoral. Pero puede advertirse ya que el cambio político, vital como parece ser, tendrá que seguir la suerte de los cambios que puedan realizarse en la economía política y las formas de distribuir el excedente social.

Las reformas de la política democrática que reclama la situación resultante de la elección presidencial no podrá hacerse en solitario, porque la pluralidad consolidada así lo impone. Habría que agregar que las rutas del acuerdo entre fuerzas sociales y actores políticos que puede dar lugar a un auténtico entendimiento constitucional para un proyecto incluyente y democrático, deben arrancar de los actuales e imperfectos resortes y acomodos políticos que dieron lugar al cambio democrático inicial. Lo que se abre paso en la orden del día para un proyecto como el insinuado, es la construcción de un cauce de entendimiento entre actores, comunidades y regiones que viven ya, con intensidad y angustia, una pugna distributiva, en buena parte todavía larvada, pero cuyas expresiones puntuales, en los sectores económicos y el territorio, adquieren signos cada día más ominosos.

Sin un Estado decidido a modular el cambio por él mismo desatado con el propósito de globalizar a la nación y modernizarla, lo que tendremos es un Estado más débil que antes, sin capacidad fiscal y sin credibilidad política suficiente.

La necesidad de una tercera reforma, la “reforma social del Estado” debía ser evidente para todos, sobre todo si se la concibe como un componente

indispensable de la reforma democrática emprendida y como un acicate para reformar la reforma económica hecha a rajatabla en clave neoliberal. Con el avance de la recesión mundial y local, las virtudes de un enfoque como el sugerido, que pusiera en el centro del esfuerzo económico y político nacional la superación de la pobreza y de la desigualdad, convirtiendo la política social en un componente principal de la estrategia contra la crisis y para el desarrollo, deberían ser evidentes.

No ha ocurrido así y tanto la política económica para la coyuntura como los enfoques para lo social se aferran a la sabiduría convencional arrojada en lo que queda del discurso neoliberal. Por su parte, los grupos propietarios y sus correspondientes en la política, que se extiende a todos los partidos, se abrazan a la idea de que lo que se vive es una situación crítica de corta duración y despliegan toda suerte de baterías defensivas en materia distributiva o respecto a la necesidad de que el Estado intervenga en la economía a partir de otros conceptos y criterios de evaluación. Por todo esto es que la idea de una reforma moral e intelectual de la sociedad y de la propia democracia, es algo más que una hipótesis de trabajo.

La negación de la política democrática so pretexto de su corrosión o falta de representatividad; el despliegue contra institucional, de hecho anti-sistémico, el recurrir a la reivindicación social sin contemplar las necesarias mediaciones propias del Estado democrático, se han vuelto prácticas cotidianas de la lucha y la política de poder. De continuar estas pulsiones y apoderarse de los sentimientos de capas importantes de la sociedad que han emergido al calor de la disputa por la dirección del Estado, sólo pueden desembocar en una crisis precoz del sistema político que apenas surge de los cambios y acontecimientos pasados, así como derivar en una dislocación mayor en las relaciones sociales básicas y en el interior del propio Estado.

Para un proyecto de inclusión social y consolidación democrática, en el que pudiera condensarse una nueva modernización mexicana en una globalización liberada del fundamentalismo del mercado en que se inspiró la americanización de fin de siglo, sería preciso asumir y volver una forma de compromiso político y

cultural, que la política democrática y la economía abierta deben estar incrustadas en una dimensión social atenazada por la desigualdad, la pobreza y las tendencias a la desintegración comunitaria y el desplome de la cohesión social. La reforma económica y política del Estado sólo encaró estas circunstancias con políticas subordinadas, dependientes de los cálculos elementales derivados de la estrategia de estabilización a toda costa, extrañamente aceptada y hasta aprobada en los hechos por todos los partidos y sus legisladores.

Ante estas exigencias, de lo que se ha carecido es de una visión de largo plazo cuyas divisas sean recuperar el crecimiento económico y hacerlo sostenido, y la centralidad de la inclusión y la equidad sociales. Los vectores maestros de esta visión estarían dados por el cambio institucional y de política para el fomento a las renovaciones productivas con la creación efectiva y durable de oportunidades de empleo, para los desempleados y para los jóvenes que se asoman a la edad de trabajar.

La centralidad de la equidad es un requisito que asumir para proponer un desarrollo robusto y para la superación progresiva pero sistemática de la pobreza que afecta a casi la mitad de la población del país. Las decisiones que estuvieron detrás del cambio estructural para la globalización, incluida la reforma política, no contemplaron esta necesidad.

Sin embargo, es preciso asumir que estas decisiones y reformas no son el fruto de ninguna ley natural o imposición de época (¡La globalización!). Mucho menos son el resultado de un mandato unívoco e inapelable de la economía o la historia. Las elites dirigentes y los grupos dominantes de la economía y las finanzas no consideraron que el de la desigualdad y la falta fehaciente de equidad eran temas cruciales, y más bien supusieron que su atención podía posponerse *sine die*, hasta lograr las metas de globalización y dinamismo económico planteadas. No se reconoció que también fuera urgente, a más de relevante, ocuparse de estos temas y actuaron en consecuencia.

El caso es que ahora esta combinatoria de carencia e insatisfacción social elemental se ha vuelto tormenta política y movilización social multiforme, que pone a prueba la capacidad intelectual y ética de las elites para encauzarlas y aliviar

creíblemente a sus víctimas. Volver a lo social y convertirlo en el objeto de la tercera reforma del Estado es por ello fundamental si quiere salvaguardarse y en el tiempo ampliarse las señas de identidad de la historia moderna de México: la dimensión intelectual, cultural, ética, de un Estado nacional forjado en la adversidad y que no puede renunciar por voluntad a sus obligaciones fundamentales.

Las lecciones del cambio mexicano hacia la globalización son ya muchas y es preciso volver sobre ellas porque son historia presente, como experiencia dolorosa pero también como oportunidad para un aprendizaje rico de futuro. Es mucho lo que resta por hacer para darle solidez al entendimiento social y cultural del cambio y así tomar decisiones históricas, arriesgarse a gobernarlo y darle un sentido redistributivo hacia la igualdad y la equidad con democracia y libertad. Lo que se puede reiterar aquí y ahora, es que después de veinte años de disputa por el ritmo y dirección para globalizar a la nación, es preciso y factible proponerse *nacionalizar* la globalización: crear capacidades productivas, institucionales e intelectuales, de imaginación histórica y sociológica innovadoras, para adaptar la tecnología global y hacer que la apertura al exterior funcione a nuestro favor y beneficio.

Más que continuar por la senda de las reformas interminables, de una, dos, “n” generaciones, lo que hay que acometer es la **reforma de las reformas**. Importar la lección magistral de los países que han sido exitosos en a globalización pero no para adoptarla sino para adaptarla a nuestras tradiciones y necesidades: ser heterodoxos frente al fundamentalismo del pensamiento y el mercado únicos como receta universal; ser ortodoxos en la afirmación de los intereses nacionales que en nuestro caso se originan en la cuestión social dominada por la desigualdad, la concentración del privilegio y la pobreza de las masas.

De estas concepciones y convicciones sobre el desarrollo y los cambios en su estructura, tiene que emerger la racionalidad de esta tercera reforma. De no avanzar pronto en esta dirección, lo que se pone en riesgo es la convivencia social y con ella la democracia. Lo que urge es darle al reformismo y a la modernización misma un sentido innovador que haga del riesgo una opción históricamente

racional, pero también nacional. El resto de la (re)construcción política del México que ha sobrevivido a la disputa por la nación del fin del milenio, tendrá que convertirse en ruta política y legal, de instituciones y de conducción económica, a través de una pluralidad política que desde su diversidad se atreva a experimentar, para volverse una democracia social que pueda sostener un Estado democrático de derecho, constitucional, capaz de darle sentido nacional a la globalización de México.

Tlayacapan, Morelos. Ciudad Universitaria, Distrito Federal, 11/01/09

Bibliografía.

Ayala Espino, José Luis (coordinador), *Estado y desarrollo: la formación de la economía mixta en México 1920-1982*, México, Fondo de Cultura Económica, Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, 1988.

Bazant, Jan, *Historia de la deuda exterior de México: 1823-1946*, 3ª edición, México, El Colegio de México, 1995.

Brailovsky, Roland Clarke y Natán Warman, *La política económica del desperdicio*, México, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, 1989

Cárdenas, Enrique, *Cuando se originó el atraso económico de México. La economía mexicana en el largo siglo XIX 1780-1920*, Madrid, Editorial Biblioteca Nueva, Fundación Ortega y Gasset, 2003.

Clavijo, Fernando, (compilador), *Reformas económicas en México 1982-1999*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

Cordera, Rolando (coordinador), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, (Lecturas de El Trimestre Económico 39).

Cordera y Javier Cabrera (coordinadores) *El papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008

Cordera, Rolando y Carlos Tello, *México: la disputa por la nación, perspectivas y opciones del desarrollo*, México, Siglo XXI Editores, 1981

- Córdova, Arnaldo, *La ideología de la revolución mexicana; la formación del nuevo régimen*, México, Editorial Era, 1973.
- *La Revolución y el Estado en México*, México, Ediciones Era, 1989 (Colección Problemas de México).
- Haber, Stepehn, *Industria y subdesarrollo: la industrialización de México, 1890-1940*, México, Alianza Editorial, 1993.
- Haber, Stephen, Armando Razo, Noe Maurer, *The politics of property rights. Political instability, credible commitments and Economic Growth in Mexico, 1876-1929*, New York, Cambridge University Press, 2004.
- Katz, Friedrich, *La Guerra secreta en México: Europa, Estados y la Revolución Mexicana*, México, Ediciones Era, 1998.
- Macedo, Pablo, *La evolución mercantil; Comunicaciones y obras públicas; La Hacienda pública. Tres monografías que dan idea de la evolución económica de México*, México, J. Balleescá, 1905.
- Romero Sotelo, María Eugenia, (coordinadora), *Algunos debates sobre política económica en México, siglos XIX y XX*, México, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008.
- Sierra, Justo, *Evolución Política del Pueblo Mexicano*, (estudio introductorio de Álvaro Matute), México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1993 (Colección Cien de México).
- Silva Herzog, Jesús, *El pensamiento económico, político y social de México, 1810-1964*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.
- Solís, Leopoldo, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, 18a. edición, México, Siglo Veintiuno Editores, 1990.
- Tello Macías, Carlos, *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, México, Facultad de Economía, 2007.
- Vázquez, Josefina Zoraida, *Interpretaciones de la historia de México: la fundación del Estado Mexicano, 1821-1855*, México, Nueva Imagen, 1994.