

Blanca Heredia

## **La transición al mercado en México: desempeño económico e instituciones políticas**

Existe, entre los defensores del mercado en México, un desacuerdo político fundamental. Para algunos, la posibilidad de consolidar y cosechar los frutos de la reforma económica pasa por la transición a la democracia.<sup>1</sup> Muchos otros difieren, sin embargo, e insisten en que la mejor garantía en favor de la perdurabilidad y el éxito del nuevo modelo económico reside, justa y precisamente, en la continuidad del régimen.<sup>2</sup> En la distancia que media entre estas dos posiciones intervienen factores valorativos. El desacuerdo revela también, sin embargo, una preocupación compartida en torno al problema de la gobernabilidad y una clarísima falta de consenso con respecto al potencial del sistema político mexicano para seguir generando estabilidad y capacidad de gobierno.

El asunto en cuestión es, sin lugar a dudas, complejo. Las relaciones entre economía y política no son, en México, ni en ninguna otra parte, transparentes o lineales. Más que intentar ofrecer un análisis global de las posibles implicaciones del desfase entre cambio político y cambio económico en México, lo que se pretende en estas notas es contribuir a esclarecer tan sólo una parte del problema. La parte que tiene que ver, en concreto, con el impacto de las instituciones y las prácticas políticas del país sobre el proceso de reforma económica, así como sobre la capacidad de ésta para producir mayores y mejores niveles de vida para la sociedad en su conjunto.

En la primera parte del ensayo se analiza el papel del sistema político mexicano en la instrumentación de los procesos de ajuste y cambio estructural iniciados a mediados de la década pasada. Lo que interesa específicamente en este caso es evaluar el impacto de las instituciones políticas del país sobre dos cuestiones centrales: la definición de los objetivos de la reforma y la capacidad del gobierno para alcanzarlos. Los posibles efectos de la continuidad del régimen político sobre la viabilidad y el éxito de la reforma económica se discuten en la segunda sección.

---

<sup>1</sup> Las opiniones en este sentido son más frecuentes entre los analistas y los académicos, así como entre los ideólogos del sector privado que entre los empresarios o las elites gubernamentales. Ejemplos de los diversos tipos de argumentación empleados en defensa de esta posición pueden encontrarse en: Luis Rubio, "La reforma económica y el cambio político en México", en Riordan Roett (comp.), *La liberalización económica y política en México*, México, Siglo XXI, 1993, pp. 59-80; Entrevista a José María Basagoiti, *El Financiero*, 14 de febrero de 1994, p. 73; Gabriel Zaid, *La nueva economía presidencial*, México, Grijalbo, 1993, prólogo.

<sup>2</sup> Las expresiones en favor de esta tesis suelen manifestarse con más claridad y frecuencia en privado que en público. Al respecto existen, con todo, algunas fuentes importantes. Véase, por ejemplo: Josué Sáenz, "Desamortizar el campo", *Vuelta*, núm. 181, diciembre de 1991, pp. 30-35; y Entrevista a Carlos Salinas de Gortari, *Newsweek*, 3 de diciembre de 1990, p. 39.

## Ajuste, estabilización y cambio, estructural: la contribución del sistema político

La crisis económica que estalla en México en 1982 inaugura un periodo de ajustes severos y transformaciones institucionales de enorme trascendencia y magnitud.<sup>3</sup> En el estallido de la crisis confluyeron dos factores principales: los agudos desequilibrios fiscales y externos acumulados a lo largo de los años setenta y la combinación entre el alza de la tasa de interés internacional, el deterioro de los términos de intercambio y la interrupción de flujos financieros del exterior de principios de la década de los ochenta.<sup>4</sup> En el impulso, así como en la orientación del viraje en materia de política económica incidió decisivamente, a su vez, el agotamiento del breve periodo de autonomía financiera que el Estado mexicano había derivado de la anuencia de crédito externo, así como de los ingresos extraordinarios generados por las exportaciones petroleras.

Cuadro 1

Indicadores financieros del sector público (porcentaje del pnb)

	Déficit financiero	Ingresos petroleros	Financiamiento externo neto*	Pago de intereses
1970	13.8	—	0.7	—
1971	12.5	3.0	2.1	1.6
1972	14.9	2.8	3.7	1.8
1973	16.9	2.6	3.7	1.8
1974	17.2	3.4	4.3	1.9
1975	10.0	3.3	6.1	2.3
1976	19.9	3.3	5.4	3.3
1977	16.7	3.8	3.0	3-1
1978	16.7	4.5	3-0	3.2
1979	17.6	5.6	2.5	3.7
1980	17.5	7.3	3.0	4.1
1981	14.1	7.3	8.3	5.4
1982	16.9	9.9	3.8	9.2

\* Como porcentaje del PIB.

*Fuentes.* Déficit financiero, ingresos petroleros y pago de intereses; Carlos Bazdresch y Santiago Levy, "Populism and economic policy in México, 1970-1982", en Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards (eds.), *The macroeconomics of populism in Latin America*, 1991, p. 234, cuadro 8.2. Financiamiento externo neto: BIO, *La deuda externa y el desarrollo económico de América Latina: Antecedentes y perspectivas*, 1984, p. 186.

<sup>3</sup> La literatura sobre la reforma económica es abundantísima. Para una panorámica general de los procesos de ajuste, estabilización y cambio estructural, véase Nora Lustig, *Mexico: the remaking of an economy*, Washington, Brookings Institución, 1992; y Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

<sup>4</sup> Con respecto a la evolución de la política económica durante el periodo 1970-1982: Carlos Bazdresch and Santiago Levy (199) "Populism and economic policy in México, 1970-1982"; Rudiger Dornbusch and Sebastian Edwards (eds.), *The macroeconomics of populism in Latin America*, Chicago y Londres, University of Chicago Press, pp. 223-262.

La reducción de los recursos financieros controlados discrecionalmente por el gobierno, el brusco incremento del servicio de la deuda y la formidable expansión de las posibilidades de movilidad del capital privado colocaron al gobierno y a la economía en su conjunto en una posición de extrema vulnerabilidad frente a los inversionistas privados y los acreedores externos.<sup>5</sup> Con el fin de contener la crisis y recuperar el control sobre instrumentos clave de la política económica —el tipo de cambio, por ejemplo— resultaba indispensable detener la salida de capitales y renegociar el pago de la deuda externa. En ambos casos, la recuperación de la confianza de los inversionistas y los acreedores constituía el elemento clave.

Revertir el elevado déficit de credibilidad generado por la nacionalización de la banca en un contexto marcado, además, por un clima de incertidumbre generalizado entrañó la necesidad de acciones firmes y rápidas en el ámbito externo y fiscal. Los ajustes supusieron, por su parte, la necesidad de imponerle pérdidas considerables a la sociedad en su conjunto, así como a segmentos importantes de la burocracia y del propio sector privado. A partir de 1985-86, con el desplome del precio del petróleo, los dilemas se tornaron más agudos aún. Estabilizar supuso, a partir de ese momento, ya no sólo ajustar sino también introducir reformas institucionales de fondo. Con ello, los costos se volvieron más permanentes y más imperiosa, por tanto, la necesidad de neutralizar la oposición de aquellos grupos cuyo poder se veía directamente amenazado por la reforma económica.

### **La efectividad de la acción gubernamental: recursos y capacidades**

El manejo y la superación de la crisis de 1982 supuso la necesidad de hacerle frente a tres tareas principales. La primera de ellas consistió en ajustar a la baja la demanda agregada a fin de liberar los recursos requeridos para cubrir el servicio de la deuda externa. A ello se dedicó el gobierno del presidente Miguel de la Madrid durante los dos primeros años de su gestión (1983-1984) por medio de la introducción de un primer plan de choque (Programa Inmediato de Reordenación Económica) cuyos dos componentes centrales fueron: la reducción del déficit público y la devaluación del tipo de cambio real. La brusca contracción de la demanda agregada permitió revertir el desequilibrio externo, pero resultó excesivamente costosa en términos de crecimiento e insuficientemente eficaz desde el punto de vista del cumplimiento de las metas antiinflacionarias.<sup>6</sup>

Los límites del ajuste ortodoxo en términos de la recuperación de la estabilidad de precios llevaron, desde mediados de 1985, a un creciente reconocimiento con respecto a la importancia de los componentes inerciales y de costos del proceso inflacionario.<sup>7</sup> Con el fin de eliminar el factor inercial resultaba indispensable acometer una segunda tarea: la de frenar la incidencia y virulencia de las pugnas distributivas entre aquellos actores que contaban con la capacidad para transferirse recíprocamente los costos del proceso de estabilización. A partir de 1985-86, el

---

<sup>5</sup> Sobre la movilidad financiera y su impacto sobre las relaciones de poder estructural entre el Estado y el capital privado véase el excelente trabajo de Jeffrey A. Winters, *Power in motion. Capital mobility and the Indonesian State*, Ithaca, Cornell University Press, cap. 1, en prensa.

<sup>6</sup> Jaime Ros, "Introducción. Lecciones de la crisis: una visión de conjunto", Jaime Ros (comp.), *La edad de plomo del desarrollo latinoamericano*, 1993, pp. 22 y 23.

<sup>7</sup> Presidencia de la República, Criterios generales de política económica [...] para 1986, pp. 18-26.

*stock* producido por la abrupta caída en los precios del petróleo.<sup>8</sup> las claras limitaciones de la estrategia de ajuste convencional y el fortalecimiento de las corrientes más conservadoras y ortodoxas del gobierno abren un tercer frente de acción: el de la introducción de reformas institucionales de fondo. El cambio estructural se inicia a mediados de 1985 con la primera reforma comercial. El programa se acelera en diciembre de 1987 y se amplía y profundiza con la llegada de Carlos Salinas de Gortari a la Presidencia en diciembre de 1988. A la reforma estructural – apertura comercial, privatización y desregulación, entre otras– se le asignaron dos cometidos básicos: contribuir a la estabilización de precios –por medio de la eliminación de las distorsiones en los mecanismos de formación de precios– y preparar el terreno para un nuevo periodo de crecimiento basado en la eficiencia y la competitividad.

La consecución de estas tres grandes tareas supuso, para el gobierno, la necesidad de sortear diversos tipos de retos. Ajustar las cuentas fiscales y externas en ausencia de créditos del exterior requería de una contracción severa del consumo y la inversión, Para lograrlo resultaba indispensable limitar la oposición y la influencia de todos aquellos grupos cuyos ingresos se verían adversamente afectados por el ajuste –burocracia, asalariados y clases medias, fundamentalmente. Con el fin de estabilizar precios en un contexto marcado por dinámicas inerciales, por otra parte, había que romper la espiral de conflictos distributivos. Ello suponía la necesidad de controlar demandas, pero también la capacidad para generar y hacer valer acuerdos entre los principales actores sociales y económicos. Liberar la operación de los mercados gracias a la reducción de barreras de entrada y salida, así como transferir la propiedad de numerosas empresas del Estado al sector privado implicaba, finalmente, contar con la capacidad para neutralizar la oposición de cuando menos dos tipos de perdedores: aquellos grupos cuyo acceso a la provisión y obtención de rentas se veía seriamente amenazada por la liberalización y la privatización y aquellos sectores cuya debilidad les impedía ajustarse de forma expedita al nuevo contexto —empresas medianas y chicas y pequeños propietarios agrícolas, por citar sólo dos ejemplos conspicuos.<sup>9</sup>

Las instituciones políticas del país desempeñaron un papel fundamental en la capacidad del gobierno mexicano para enfrentar con éxito los retos mencionados.<sup>10</sup> Destaca, en este sentido, la operación combinada de cuatro factores: las amplísimas facultades discrecionales del jefe del Ejecutivo; el vasto sistema de redes clientelares y estructuras corporativas; el control gubernamental sobre el proceso

---

<sup>8</sup> La caída de los precios del petróleo de 1986 fue, de hecho, mucho más pronunciada que la de 1981-1982. Entre 1981 y 1982, el precio promedio por barril pasó de 33.18 a 28,65 dólares y los ingresos derivados del petróleo cayeron del 3.8% al 4.7% del PNB. Entre 1985 y 1986, por su parte, el precio promedio por barril cayó de 25.54 a 11.99, al tiempo que los ingresos gubernamentales por ese concepto pasaban del 5.8 al 3.8% del PNB. Macro Asesoría Económica, *Realidad económica de México*, 1991, pp. 542 y 555.

<sup>9</sup> En buena parte de los estudios sobre el tema el énfasis ha tendido a concentrarse en el primer tipo de perdedores: las coaliciones rentistas. Con respecto a la importancia de distinguir tipos de perdedores, véase Carlos Elizondo, "El Estado mexicano después de su reforma" trabajo presentado en el XVII Congreso de LASA, Atlanta, Georgia, 10-12 de marzo de 1994.

<sup>10</sup> Para un tratamiento más detallado de este tema, véase Blanca Heredia, "Estructura política y reforma económica: el caso de México", *Política y gobierno*, vol. 1, núm. 1, enero-junio, pp. 5-46.

electoral; y la fortaleza histórica de las instituciones financieras públicas: la Secretaría de Hacienda y, muy especialmente, el Banco de México.<sup>11</sup>

Las enormes facultades discrecionales —legales y extralegales— de las que goza el jefe del Ejecutivo en México dotaron al gobierno de un recurso político clave a lo largo de todo el proceso de reforma económica. El amplio poder discrecional del Ejecutivo hizo posible concentrar y centralizar el proceso de toma de decisiones en materia de política económica. Ello permitió marginar a muchos de los bastiones burocráticos del régimen intervencionista y al mismo tiempo facilitó la posibilidad de recuperar o mantener el apoyo de grupos políticamente importantes por medio de la provisión de concesiones y exenciones a la medida. El sistema de redes de reciprocidad clientelar limitó significativamente, por su parte, la resistencia organizada en torno a intereses económicos comunes. Aliados potenciales entre sí, más que actuar en forma coordinada, tendieron a enfrentarse unos contra otros en pos de la obtención de concesiones, exenciones y arreglos particulares. A los efectos desorganizadores del aparato clientelar hay que añadir dos elementos adicionales: las divisiones producidas por una estructura económica y social profundamente desequilibrada y la marginación de aquellas corrientes de la burocracia económica que habían actuado, históricamente, como las grandes agregadoras de los intereses de los trabajadores organizados, de los industriales privados y de los productores agrícolas. El desplazamiento de la facción intervencionista y desarrollista a partir de diciembre de 1982 resultó devastadora, de hecho, puesto que privó a estos grupos de la única instancia capaz de representar y organizar sus demandas en el seno del gobierno.

El control oficial sobre el ámbito electoral ha provisto al gobierno de recursos y capacidades igualmente valiosos. Dicho control le ha permitido responder de forma flexible y selectiva a las presiones de la oposición legal, por un lado, y a las presiones y demandas de la "familia revolucionaria", por otro. Ello ha hecho posible emplear el grado de competitividad e inclusividad del juego electoral como mecanismo de ajuste frente a los cambios en la correlación de fuerzas producidos por el propio proceso de ajuste y reforma. Durante la primera fase de la reforma (1983-1988) y ante la ausencia de aliados alternativos, el gobierno optó por detener el proceso de liberalización del juego electoral iniciado en 1977 con la intención de mantener el apoyo de la clase política priísta. Los resultados electorales de julio de 1988 promovieron, sin embargo, un cambio de rumbo. Ante el desgaste de la maquinaria electoral del partido oficial, la exigencia generalizada de elecciones competitivas y la posibilidad de construir alianzas con fuerzas distintas a las del priísmo tradicional, la administración de Carlos Salinas opta por un proceso de liberalización gradual y selectiva. La liberalización permitió la incorporación subordinada de Acción Nacional al juego político y contribuyó a limitar el crecimiento

---

<sup>11</sup> En el segundo capítulo de *Governing capital: international finance and Mexican politics*, Ithaca y Londres, Cornell University Press, 1990, Sylvia Maxfield hace un recuento detallado del origen de las agencias financieras públicas. Atribuye la fortaleza histórica de dichas instituciones a la solidez de la alianza entre financieros públicos y banqueros privados. En su argumentación, por tanto, los factores de carácter estrictamente institucional, si bien mencionados con insistencia, tienden a ocupar un papel secundario. La visión de Maxfield con respecto a la orientación ortodoxa de la Secretaría de Hacienda y del Banco de México resulta, por lo demás, poco sensible a las variaciones históricas. Una interpretación más balanceada de la historia de las agencias financieras públicas en lo que concierne específicamente a la evolución de sus posiciones y orientaciones puede encontrarse en el trabajo de Francisco Suárez Dávila, "Política hacendaría y economía política en el México posrevolucionario", *México: 75 años de Revolución, desarrollo económico*, vol. 1, 1988, pp. 341-444.

de la oposición cardenista. A través de ella, el gobierno ganó un aliado importante y generó válvulas de escape de "bajo riesgo" para la expresión del descontento.

La fortaleza institucional de las agencias financieras públicas y su encumbramiento a partir de 1982 contribuyeron mucho también a facilitar la instrumentación exitosa del ajuste y el cambio estructural. La preeminencia histórica de la Secretaría de Hacienda, la tradicional insularidad del Banco de México frente a presiones rentistas y el alto grado de competencia técnica y cercanía histórica con las elites económicas privadas de ambas instituciones dotaron al gobierno mexicano de un recurso político crucial. Esto es así, puesto que la superioridad institucional de dichas agencias contribuyó, en mucho, a asegurarle la victoria a la burocracia económica, al grupo de tecnócratas que encabezó la batalla en favor del ajuste ortodoxo y la liberalización a ultranza. El protagonismo de las agencias financieras públicas resultó fundamental también, puesto que tendió a limitar aún más el acceso de los perdedores a la toma de decisiones y, al mismo tiempo, a facilitar el reaceramiento entre el gobierno y los grandes inversionistas privados del país.

### **Eficiencia y equidad: los costos y los beneficios de la insensibilidad**

El costo económico y social impuesto por el ajuste, la estabilización y el cambio estructural ha sido enorme. En el terreno de los beneficios el saldo es, por otra parte, mucho menos claro. Se ha recuperado la estabilidad macroeconómica, se han saneado y reestructurado las finanzas públicas, la inversión privada se ha incrementado sustancialmente y se ha producido un cambio muy importante en la estructura de las exportaciones. Al mismo tiempo, sin embargo, el ritmo de la actividad económica permanece deprimido, la generación de empleo es aún muy insuficiente, los niveles de desigualdad se han elevado y el ahorro interno registra un comportamiento sensiblemente inferior al deseable.<sup>12</sup>

El objetivo central de esta sección consiste en evaluar el impacto del sistema político sobre la magnitud y naturaleza de los costos vinculados a la ejecución de los programas de ajuste, estabilización y reforma estructural. Para ello resulta indispensable tomar en cuenta, de entrada, dos elementos cruciales. Primero, a los costos totales del ajuste realizado habría que restarle los costos de haber pospuesto el ajuste. Dicho de otra manera, contrastar, sin más, costos pagados contra beneficios obtenidos puede resultar engañoso puesto que se corre el riesgo de dejar de lado el costo adicional en el que, muy probablemente, se hubiese incurrido en caso de carecer de la capacidad o la voluntad para ajustar de forma más o menos oportuna y expedita. Segundo, la distribución de los costos del ajuste estuvo fundamentalmente determinada por factores de carácter estructural. Lo que determinó la repartición de los costos del ajuste no fue, en este sentido, el tipo de régimen, sino una correlación de fuerzas –no sujeta al control del gobierno– claramente favorable a los acreedores externos y los tenedores de capital líquido y/o móvil, por un lado, y marcadamente adversa a los poseedores de activos específicos –trabajo y capital físico–, por otro.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Para un balance sintético y sugerente de los costos y beneficios económicos del ajuste y el cambio estructural, véase "La reforma económica sin mitos" (Entrevista a José Casar), *Voz y voto*, diciembre de 1993, pp. 11-14.

<sup>13</sup> La especificidad de un activo varía en función del rango de actividades en el que puede ser empleado, así como en función del costo de modificar su uso presente. Un activo específico es aquel cuya reasignación le impone pérdidas a su valor productivo. Paul Joskow, "Asset specificity and the

## Ajuste y estabilización

El estallido de la crisis de la deuda obligó a buena parte de los países de América Latina a instrumentar ajustes severos y extraordinariamente costosos en términos de crecimiento, salarios y empleo. A los elevadísimos costos de la crisis y el ajuste contribuyeron diversos factores. Habría que destacar, en este sentido, la enorme magnitud de los choques externos de principios de los años ochenta y el giro en la correlación de fuerzas en favor de los acreedores y en contra de los tenedores de activos móviles.

El balance de poder prevaleciente en el nivel tanto interno como internacional restringió significativamente el margen de maniobra de los gobiernos latinoamericanos. La extrema vulnerabilidad de los deudores soberanos frente a los acreedores internacionales tendió a imponerle a los primeros la absorción del grueso de las pérdidas producidas por el incremento en las tasas de interés real. Aquellos países que se negaron a asumir dicho costo de entrada o que intentaron evadirlo por medio de la suspensión unilateral de pagos tendieron a incurrir, de hecho, en un costo más grande aún.<sup>14</sup>

En el ámbito interno, la configuración de poder generada por la debilidad financiera del Estado y por la movilidad sin precedentes del capital privado limitó enormemente la posibilidad de instrumentar esquemas de ajuste y estabilización en los que el sector público y los tenedores de activos específicos no fuesen quienes absorbieran la mayor parte de los costos de recuperación de la estabilidad macro-económica.<sup>15</sup> Así parecen sugerirlo, en todo caso, los decepcionantes resultados de programas como el Austral o el Cruzado que buscaban minimizar los costos impuestos por la estabilización de precios sobre el gobierno y sobre los trabajadores. De hecho, tras un breve periodo de éxito, y como ha señalado Nora Lustig, "los intentos por combatir la inflación con estimaciones optimistas respecto a la posibilidad de evitar los costos sociales y la recesión tuvieron como resultado, desafortunadamente, aplazar los costos y acentuar el proceso inflacionario".<sup>16</sup> Hacia finales de la década, se desataron en ambos países espirales hiperinflacionarias que terminaron por cancelar y revertir los beneficios del Plan Austral y el Plan Cruzado en términos de empleos y de salarios.

La magnitud y distribución de los costos del ajuste y la estabilización tendieron, dadas las restricciones prevalecientes, a verse fuertemente afectadas por la capacidad de los diversos gobiernos de América Latina para ajustarse de forma más

---

structure of vertical relationships: empirical evidence", en Oliver E. Williamson y Sidney G. Winter (eds.), *The nature of the firm: origins, evolution and development*, Nueva York, Oxford University Press, 1991.

<sup>14</sup> En un trabajo reciente, Julio López sostiene que los grandes deudores latinoamericanos contaron con opciones distintas a las de la absorción interna del costo total del ajuste. Su argumentación con respecto a las razones que los llevaron a desaprovechar esas opciones no resultan, sin embargo, demasiado convincentes: "Transferencias externas, ajuste externo y potencial de crecimiento", en Jaime Ros (comp.), *La edad de plomo del desarrollo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 154-156.

<sup>15</sup> Para una interpretación distinta y profundamente crítica de los programas de ajuste y estabilización de corte ortodoxo, véase Miguel D. Ramírez, "Stabilization and adjustment in Latin America: a neostructuralist perspective", *Journal of Economic Issues*, vol. XXVII, núm. 4, diciembre de 1993, pp. 1015-1040.

<sup>16</sup> *Ibíd.*, p. 139.

o menos expedita a la correlación de fuerzas imperante. En dicha capacidad influyeron –de forma, con frecuencia, determinante– la estructura y operación de sus sistemas políticos.

En el caso de México, el sistema político tendió a aislar al gobierno de las presiones de los grupos sobre los cuales probablemente hubiesen recaído tarde o temprano el grueso de los costos del ajuste. Dado que posponer o intentar alterar la distribución interna de los costos impuesta por una correlación de fuerzas claramente favorable al capital móvil hubiese resultado aún más costoso, puede decirse que, en balance, la insensibilidad del gobierno tendió a resultar positiva desde el punto de vista de la eficiencia global del ajuste.

### **El cambio estructural**

La insensibilidad del gobierno frente a las demandas y las presiones de amplios segmentos de la sociedad mexicana tendió también a facilitar el proceso de cambio estructural iniciado a mediados de la década pasada. A diferencia de lo ocurrido en el caso del ajuste, sin embargo, los beneficios derivados de dicha insensibilidad en términos de favorecer la adopción de medidas y esquemas capaces de promover el crecimiento en el largo plazo resultan mucho menos claros. Un buen ejemplo de ello puede encontrarse en el caso de la apertura comercial.

En julio de 1985 se inicia, en México, el desmantelamiento unilateral del sistema proteccionista. En 1986 el país ingresa al GATT y entre diciembre de 1987 y diciembre de 1988 se acelera y concluye, de hecho, el proceso unilateral de apertura como parte integral del Pacto de Solidaridad Económica.<sup>17</sup> El arancel máximo pasa de 40 a 20%, se reducen a cinco las categorías arancelarias, se eliminan los precios oficiales, el porcentaje de importaciones sujetas a permiso disminuye de 31% a finales de 1986 a 23% a finales de 1987 y el arancel promedio ponderado pasa de 13,1% en 1986 a 5,6% en 1988.<sup>18</sup>

A la eficacia de la acción reformadora del gobierno en el ámbito del comercio exterior contribuyeron diversos elementos. Destacan, en este sentido, la debilidad de la oposición por parte de los perdedores –en particular por parte de los industriales privados– y los beneficios que los liberalizadores a ultranza en el gobierno derivaron de la vinculación entre estabilización y apertura comercial. Este último factor resultó crucial puesto que le permitió a las agencias financieras públicas –y en particular al Banco de México– apoderarse del control sobre el proceso de apertura y sobre la definición de las nuevas reglas del juego en el terreno del comercio exterior.<sup>19</sup>

La desorganización de la resistencia producida por el sistema de redes clientelares, por los controles corporativos, por la falta de credibilidad inicial de la apertura, así como por la incorporación de ésta al proceso de estabilización, contribuyeron decisivamente al desmantelamiento de las redes rentistas a las que había dado lugar el régimen comercial anterior. El alto grado de autonomía del gobierno sirvió

---

<sup>17</sup> Para un análisis breve y sistemático del proceso de apertura, véase Adrián Ten Kate, "Trade liberalization and economic stabilization in México: lessons from experience", *WorldDevelopment*, vol. 20, núm. 5, 1992, pp. 659-672.

<sup>18</sup> Banco de México, *Informe anual*, 1987, pp. 127-129.

<sup>19</sup> Para un tratamiento más detallado de este asunto, véase Blanca Heredia, "Política y libre comercio: la apertura comercial en México", en Manuel Alcántara y Antonia Martínez (comps.), *México en el umbral del siglo XXI*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas/Siglo XXI, 1992, pp. 113-222.



también, sin embargo, para transitar de un régimen intervencionista a un régimen de mercado virtualmente puro cuyos beneficios no alcanzan aún a justificar sus costos y cuyos méritos por lo que respecta a su capacidad para impulsar el crecimiento en el futuro son objeto de un acalorado debate.<sup>20</sup>

En el caso de la apertura comercial, la autonomía del gobierno tendió no sólo a desorganizar la oposición, sino también –y muy especialmente– a potenciar el peso de consideraciones ideológicas en la formulación y el diseño del proceso de liberalización. A ello contribuyó, en mucho, la insensibilidad del gobierno frente a las presiones rentistas, pero también la insensibilidad frente a demandas legítimas, así como la debilidad de presiones efectivas por parte de los inversionistas privados en favor de la apertura. Todo ello tendió a ampliar significativamente el protagonismo del gobierno y a acentuar la importancia de las preferencias normativas de aquellos grupos y corrientes encargados de definir los alcances y objetivos del proceso de apertura. Así, la autonomía del Estado, más que ensanchar el rango de alternativas disponibles, terminó por convertirse en el vehículo para la instrumentación de una visión dogmática más preocupada por la consistencia teórica que por la capacidad para ir ajustando postulados generales a realidades concretas.

### **Las consecuencias económicas del rezago político**

El sistema político mexicano parece haber contribuido decisivamente a la instrumentación tanto de la estabilización como del cambio estructural. Resta por saber, sin embargo, si las instituciones y prácticas políticas que facilitaron el proceso de reforma económica habrán de contribuir positivamente o no a la consolidación y al éxito del nuevo esquema de organización y regulación económica. Responder cabalmente a esta pregunta requeriría de la construcción de un modelo capaz de aislar los efectos económicos del sistema político del resto de los factores que inciden sobre el desempeño de la economía. Requeriría, por lo demás, proveer el instrumental necesario para identificar y medir los costos de una transición política, así como de la operación de un arreglo político distinto al vigente. La construcción de un modelo de esa naturaleza excede, con mucho, los límites de este trabajo. Lo que aquí se ofrece, por tanto, es más bien una reflexión en torno al tipo de problemas económicos a los que puede dar lugar la persistencia de un sistema político en el que la mano visible del gobierno tiende a prevalecer por sobre la operación de las reglas que formalmente acotan y regulan tanto la distribución como el ejercicio del poder público.

### **Incertidumbre y gobernabilidad**

Como consecuencia del proceso de reforma estructural, la economía mexicana cuenta hoy con un perfil institucional más claro y uniforme. Las nuevas reglas del juego económico ofrecen, además, mayor certidumbre y seguridad a los inversionistas y a los propietarios. El problema, como han señalado clara y enfáticamente North y Weingast, es que para que el mercado funcione de forma

---

<sup>20</sup> Véase, por ejemplo: Paul Krugman, "Toward a counter-counter revolution in development theory", en *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economies*, Washington, The World Bank, 1992, pp. 15-38.

eficiente no basta con que existan reglas claras.<sup>21</sup> Lo crucial, desde el punto de vista de la capacidad del mercado para hacer individualmente rentable la consecución de objetivos rentables en términos sociales, es que las reglas en efecto operen.

La plena vigencia, así como la continuidad de la nueva institucionalidad económica constituyen condición *sine qua non* para que la transición hacia una economía centrada en el mercado produzca los efectos deseados. Sin certidumbre, los niveles de inversión y ahorro requeridos para generar crecimiento sostenido difícilmente podrán alcanzarse. Sin expectativas ciertas de continuidad, por lo demás, la reorientación en favor de un uso más eficiente de los recursos tenderá a aplazarse indefinidamente.

Ahora bien, la vigencia y la continuidad de las nuevas reglas del juego económico dependen, a su vez, de que se satisfagan cuando menos dos condiciones en el ámbito político. La primera de ellas es que existan engranajes que limiten la capacidad del gobierno para alterar unilateralmente las reglas del juego. La segunda es que el gobierno y el sistema político en su conjunto sean capaces de garantizar la viabilidad política del nuevo modelo económico.

El primer problema pareciera, en principio, haberse resuelto por medio de la propia reforma económica. Esto es así, puesto que la introducción de "candados institucionales" (la autonomía del Banco de México y la firma del Tratado de Libre Comercio, por ejemplo) y el notabilísimo fortalecimiento del poder de veto del capital privado han tendido a incrementar exponencialmente los costos de acciones encaminadas a revertir los cambios realizados. En consecuencia, y a pesar de que el Poder Ejecutivo conserva un amplio remanente de facultades discrecionales, la probabilidad de virajes bruscos promovidos unilateralmente por el gobierno pareciera ser hoy, en efecto, bastante baja.

Los elevadísimos costos de una posible reversión en materia de política económica constituyen, sin duda, un elemento clave en favor de la continuidad. El problema, sin embargo, es que la continuidad no sólo depende de la existencia de un gobierno capaz de atarse a sí mismo las manos. Para que haya certidumbre y permanencia en lo económico resulta imprescindible también el que las instituciones políticas sean capaces de garantizar la vigencia del nuevo modelo económico por medio de la organización del consenso y la neutralización del disenso. Ello resulta especialmente importante en una coyuntura en la cual los beneficios de la reforma aún no consiguen amortizar los costos a los que su introducción ha dado lugar. Y esto es así, puesto que, en ausencia de beneficios económicos claros y tangibles, toca al sistema político contener y manejar las presiones en contra de la continuación de un esquema cuyas posibilidades de éxito parecieran depender crucialmente, sin embargo, de su perdurabilidad.

Es en relación con la capacidad del sistema político para asegurarle viabilidad – estabilidad y capacidad de gobierno– a la correlación de fuerzas sociales y económicas generada por el proceso de reforma económica donde se ubica uno de los puntos potencialmente más vulnerables del nuevo esquema económico. Los signos de desgaste político producidos por un largo proceso de transformación socioeconómica y exacerbados a lo largo de la crisis, así como el ajuste estructural, son evidentes y abundantes. Los avances, por lo que hace a la construcción de

---

<sup>21</sup> Douglass C. North y Barry R. Weingast, "Constitutions and commitment: the evolution of institutions governing public choice in seventeenth-century England", *The Journal of Economic History*, vol. XLIX, núm. 4, diciembre de 1989, pp. 803-831.

nuevos consensos y arreglos institucionales capaces de procesar y regular el conflicto social resultan, por otra parte, aún insuficientes.<sup>22</sup>

### **El potencial en favor de la colusión**

De entre los riesgos a los que se enfrenta la consolidación y el éxito de la reforma económica, el mayor es, sin duda, el de la pérdida de gobernabilidad. No es éste, sin embargo, el único impacto económicamente adverso que pudiese derivarse de la continuidad de un régimen en el que la legalidad democrática coexiste con fuertes elementos autoritarios. Aun si el sistema político lograra recuperar plenamente la capacidad para seguir proveyendo estabilidad y capacidad de gobierno, esto es, muchos de sus rasgos clave, bien podrían terminar vulnerando la capacidad del nuevo modelo económico para efectivamente generar mayores y mejores niveles de vida para la sociedad en su conjunto. Tal es el caso, por ejemplo, del amplio potencial en favor de la colusión derivado de la conjunción entre el considerable remanente de discrecionalidad en poder del gobierno y una distribución de la riqueza marcadamente inequitativa.

La reforma del perfil institucional de la economía mexicana ha acotado significativamente el margen de acción discrecional del gobierno. A pesar de ello, el gobierno retiene facultades discrecionales –jurídicas y extrajurídicas– muy considerables. Basten, a guisa de ejemplo, dos casos especialmente importantes: el manejo del tipo de cambio y la modificación de las reglas y restricciones al comercio exterior. El primero fue excluido del ámbito de la reforma en favor de la autonomía del Banco Central y su manejo permanece, por tanto, en manos del Ejecutivo.<sup>23</sup> El segundo, si bien limitado por los compromisos contraídos por México con la firma del Tratado de Libre Comercio, permanece como facultad discrecional del Ejecutivo y del jefe del ramo –el secretario de Comercio– en la Ley de Comercio Exterior vigente.<sup>24</sup>

La existencia de facultades formales no implica que el gobierno no enfrente restricciones para su manejo. El problema, sin embargo, es que la poca efectividad de los controles democráticos que formalmente acotan el ejercicio del poder del Estado mexicano han producido una situación en la que el único límite efectivo a la capacidad de acción del gobierno es el poder de veto del segmento más movido y líquido del capital privado.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Rogelio Hernández Rodríguez, *op. cit.*, pp. 213-216.

<sup>23</sup> Haberle concedido al Banco Central el control sobre el tipo de cambio no hubiese eliminado el problema de la discrecionalidad en su manejo. La diferencia entre la discrecionalidad del Banco Central autónomo y la del jefe del Ejecutivo es importante, sin embargo, puesto que en el primer caso la discrecionalidad se encuentra, en principio al menos, acotada por criterios de carácter técnico. En el segundo, en cambio, las restricciones son mucho menos claras y el potencial para un manejo "político" del tipo de cambio parecieran ser, por lo tanto, mayores. Véase, al respecto: "La autonomía del Banco de México: algunos cabos sueltos", CAIE, *Informe mensual sobre la economía mexicana*, año XI, núm. 3, mayo de 1993, pp. 21-29.

<sup>24</sup> *Diario Oficial* 27 de julio de 1993, arts. 4 y 5.

<sup>25</sup> Con respecto a los efectos políticos del notable incremento de la movilidad del capital a lo largo de la última década, véase Jeffrey Frieden, "Invested interests: the politics of national economic policies in a world of global finance", *International Organization*, vol. 45, núm. 4, otoño de 1991, pp. 425-451.

La combinación entre el amplio remanente de discrecionalidad que conserva el jefe del ejecutivo, la formidable concentración de la riqueza<sup>26</sup> y el ingreso a que han dado lugar crisis y ajuste (véase cuadro 2) y una estructura de influencia en la que existe un fuerte predominio de la opción "salida" por sobre la opción "voz"<sup>27</sup> puede dar lugar a cuando menos dos tipos de escenarios.

En el primero, el capital móvil actuaría como garante del compromiso gubernamental en favor de los derechos de los propietarios y en favor de reglas capaces de asegurar la disputabilidad y la transparencia de los intercambios. En este primer escenario, los mayores beneficios tenderían a fluir hacia el capital móvil, pero todos los demás grupos ganarían en términos absolutos.

Un segundo escenario posible sería el que, en lugar de garantizar la plena vigencia de las nuevas reglas del juego económico, el capital privado terminara por capturar las rentas y los beneficios generados por el ejercicio discrecional del poder público. En este caso, más que acción disciplinadora por parte del capital móvil, lo que pudiera generarse es una situación de franca colusión entre un grupo privilegiado de inversionistas y una clase política cerrada.

La combinación entre concentración de la riqueza, autoritarismo y ejercicio discrecional del poder político no pareciera —a juzgar por la experiencia del este de Asia y muy particularmente de Corea del Sur— ser, en sí misma, incompatible con la capacidad para generar crecimiento económico rápido y autosostenido. El problema, sin embargo, es que la mayor parte de las condiciones que parecen haber hecho posible el "milagro coreano" se encuentran ausentes en México. Baste señalar, al respecto, tres diferencias principales. Primero: la separación entre propiedad privada y control sobre la inversión en el caso coreano y su fusión en el caso de México. Segundo-, la existencia de una distribución inicial del ingreso mucho más inequitativa en México que en Corea del Sur en el momento del "arranque". Tercero: la mayor inclusividad histórica del autoritarismo mexicano.

El primer elemento encuentra su expresión más acabada en la dependencia financiera de los conglomerados coreanos con respecto al crédito público subsidiado. Ello limitó la discrecionalidad de los propietarios y dotó al Estado de un papel central en la asignación de la inversión.<sup>28</sup> En México, los propietarios han gozado históricamente de mucha mayor independencia financiera, lo cual ha ampliado su autonomía decisional en materia de inversión. En la actualidad dicha autonomía es aún mayor que en el pasado en virtud tanto de la integración de los mercados financieros internacionales como de la privatización y la desregulación

---

<sup>26</sup> Según un informe de la revista *Expansión*, diez consorcios mexicanos —Vitro, Grupo Carso, Grupo Industrial Alfa, Cementos Mexicanos, Femsa, Desc, Grupo Televisa, Grupo Industrial Minera México, Empresa La Moderna y Kimberly Clark de México— generaron, durante el primer semestre de 1993, 53.2 % de las ventas nacionales, movilizaron 58.3% de los activos totales y aportaron el 47.7% del empleo total. *La Jornada*, 5 de septiembre de 1993, p. 44. De acuerdo con una investigación realizada por Carlos Morera, del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, por otra parte, seis grupos —Carso, Visa, Vitro, Telmex, Alfa y Grupo Minero México—, concentran 50% de los activos y 55% de las utilidades generadas en el país. *La Jornada*, 1 de noviembre de 1993, p. 34. Según datos de la Bolsa Mexicana de Valores, por último, dos grupos —Carso y Telmex— controlados por la misma persona, concentran 52.13% del flujo total de capitales externos captados por el mercado accionario mexicano. *El Financiero*, 25 de agosto de 1993, p. 10.

<sup>27</sup> Albert Hirschman, *Exit, voice, and loyalty: responses to decline in firms, organizations, and states*, Cambridge, Harvard University Press, 1970.

<sup>28</sup> Véase, al respecto, el espléndido trabajo de Jung-En Woo, *Race to the swift: State and finance in Korean industrialization*. Nueva York, Columbia University Press, 1991, especialmente caps. 1, 3 y 4.

económica.<sup>29</sup> La capacidad del Estado mexicano para canalizar la inversión privada hacia áreas en las que la rentabilidad social supere a la rentabilidad privada ha sido tradicionalmente y es hoy, por tanto, muchísimo menor que en Corea del Sur. Ello supone que, que en el caso de México, muchas de las ventajas dinámicas de la concentración corren el riesgo de disiparse.

La menor concentración de la riqueza y del ingreso durante el despegue económico en Corea contribuyó a generar un desarrollo menos inequitativo que en el caso de México. La exclusión de las clases trabajadoras y los sectores populares limitó, por su parte, la necesidad de otorgarles compensaciones a cambio de apoyo político.<sup>30</sup> Ello redujo la carga de demandas sobre la maquinaria gubernamental, lo que contribuyó a despolitizar la formulación y, sobre todo, la instrumentación de la política económica.

En México la incorporación subordinada del movimiento obrero organizado y de amplios segmentos de las clases populares dotó al régimen de una base amplia de sustentación política. La reproducción de dicha base supuso, sin embargo, costos considerables en términos de eficiencia de la gestión gubernamental. A cambio de apoyo, el gobierno enfrentó la necesidad de compensar selectivamente a sus bases. Esto generó tensiones recurrentes y crecientes entre los imperativos vinculados a la racionalidad administrativa y las exigencias asociadas a la reproducción de un sistema cerrado de reparto y ejercicio del poder político. Con la reforma económica, dichas tensiones, más que haber desaparecido, parecen haberse acentuado. Esto es así, puesto que la dominación política en México sigue, en buena medida, descansando sobre estructuras clientelares extendidas cuya reproducción milita en contra del desarrollo del tipo de gestión burocrática que parecería requerir la operación eficiente y dinámica de una economía centrada en el mercado.

Frente a la hipótesis de una potencial colusión socialmente desventajosa entre elites económicas privadas y elites tecnocráticas y políticas, el gobierno ha manejado una interpretación distinta. La concentración de los beneficios de la reforma en un número pequeño de empresas sería, dentro de la versión oficial, resultado de dos factores básicos. Por una parte, la distribución de la riqueza previa a la reforma, y por otra, la necesidad de impulsar el desarrollo de las grandes empresas, pues son éstas las únicas capaces de competir con los grandes consorcios en el nivel internacional.<sup>31</sup> Según esta misma interpretación, la propia liberalización económica limitaría el impacto adverso de la concentración sobre el bienestar y la eficiencia agregadas.<sup>32</sup> Son, justamente, los efectos disciplinadores del mercado los que sin embargo amenazan el potencial en favor de la colusión inscrito en la lógica de

---

<sup>29</sup> Sylvia Maxfield, *op. cit.*, caps. 3 y 5.

<sup>30</sup> Con respecto a este tema, véase Stephan Haggard y Chung-In Moon "The State polines and economic development in postwar Korea"; y Hagen Koo "The State Min-junj, and the working class in South Korea", ambos en Hagen Koo (cd.), *State and society in contemporary Korea*, Ithaca y Londres, Cornell University Press.

<sup>31</sup> En relación con el segundo punto, Carlos Salinas sostiene, en su primer informe de gobierno, lo siguiente: "En el mundo tan competitivo de hoy se requiere de grandes consorcios que puedan enfrentar a las grandes transnacionales", Poder Ejecutivo Federal, *Primer informe de gobierno*, 1989, p. 16.

<sup>32</sup> "Cuando nuestra economía estaba cerrada, existía el riesgo de que estos consorcios actuaran como monopolios; ahora, con la apertura de la economía y la mayor fortaleza del Estado, evitaremos prácticas indebidas que pudieran afectar el interés público y perjudicar al mexicano y a su familia", *Ibid.*, pp. 16-17.

operación del sistema político mexicano y es la utilidad social de la concentración la que aún resta por materializarse.

Cuadro 2  
Distribución del ingreso total

Deciles	1984	1989	1992
I	11.72	11.58	11.55
II	13.11	12.81	12.73
III	14.21	13.74	13.70
IV	15.32	14.73	14.70
V	16.40	15.90	15.74
VI	17.86	17.29	17.11
VII	12.16	11.42	16.02
IX	16.73	15.62	16.02
X	32.77	39.73	38.16

### El dilema entre intervención ineficiente y no intervención

A los dos riesgos apuntados, habría que añadir, por último, los efectos potencialmente adversos del sistema político sobre la eficiencia de la intervención gubernamental en materia tanto económica como social. Resulta claro que, a pesar de los avances en favor del mercado, el gobierno mexicano retiene una capacidad de influencia económica muy considerable. La intervención del Estado en la economía, si bien menor y distinta a la del pasado, sigue siendo extremadamente importante. El problema central en este caso es que la eficiencia de dicha intervención tiende a ser baja puesto que los recursos invertidos suelen ser capturados por las redes de intermediarios de las cuales depende la reproducción tanto de las estructuras clientelares como del sistema de acceso cerrado al poder. Ocurre así, con frecuencia, que los apoyos no logran llegar a sus destinatarios o que el monto recibido es mucho menor al requerido y esperado.

Cuadro 3  
Distribución del ingreso total

Año	20% superior	20% inferior
1984	49.50	4.83
1989	53.55	4.39
1992	54.18	4.28

Fuente: CAIE, "La distribución del ingreso en México al inicio de la década de los noventa", *Informe mensual de la economía mexicana*, vol. XI, núm. 9, p. 22, cuadro 1.

La debilidad de las instancias de representación social en el ámbito de la formulación de políticas y la extrema permeabilidad de la administración pública en

la fase de instrumentación y ejecución de las mismas configura un escenario en la que las posibilidades de optimizar, por ejemplo, los niveles de gasto actuales se ven seriamente limitadas. Ello angosta significativamente el margen de acción del gobierno, puesto que para atender las demandas de gasto social y las presiones en favor de apoyos productivos se ve obligado a incrementar el monto del gasto, lo cual entra en conflicto con la necesidad de mantener y consolidar el papel de la disciplina presupuestaria como uno de los pilares básicos de la estabilidad macroeconómica.

La adopción de esquemas no intervencionistas a ultranza ha sido vista como la única solución viable en un contexto en el que la intervención termina, en la mayor parte de los casos, siendo capturada por intereses particulares. El problema, sin embargo, es que dichos esquemas no sólo no son siempre los óptimos desde el punto de vista económico, sino que además suelen resultar insostenibles políticamente. La opción no intervencionista acaba en muchos casos, entonces, conduciendo a un nuevo ciclo de respuestas *ad hoc* fácilmente capturables por la lógica rentista. Ejemplos de este tipo de dinámica pueden encontrarse en el caso de la política agraria, así como en el caso del manejo de los instrumentos contra prácticas desleales de comercio.

Los altos costos de la introducción de reformas liberalizadoras y privatizadoras en el ámbito de la actividad agropecuaria dieron lugar a la necesidad de instrumentar un esquema de apoyos y compensaciones para los productores.<sup>33</sup> El Procampo sustituye el sistema de precios de garantía por un sistema de transferencias directas por hectárea.<sup>34</sup> Si bien más transparente que los viejos esquemas de apoyo al campo, el nuevo programa incluye, como requisito, la inscripción de los beneficiarios en un registro —Directorio de Productores— cuyo manejo bien pudiera dar lugar a la utilización política y electoral del programa.<sup>35</sup>

Igualmente sugerente, por lo que hace a las dificultades vinculadas al mantenimiento de esquemas de libre competencia estricta, ha sido la evolución de las demandas y las investigaciones contra prácticas desleales de comercio. Dentro del nuevo régimen de comercio exterior mexicano, una de las pocas defensas de los productores nacionales frente a la competencia externa es justamente la de solicitar la imposición de impuestos compensatorios a aquellos productores extranjeros que incurran en prácticas desleales (subvenciones y *dumping*, fundamentalmente). Al igual que en el caso del Procampo, el nuevo marco regulatorio en materia de comercio exterior ha reducido significativamente el margen de discrecionalidad en la provisión de la protección comercial. A juzgar por la escalada de investigaciones y resoluciones emprendidas y ejecutadas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial durante el último año, sin embargo, la decisión del gobierno de Carlos Salinas en favor de la apertura a ultranza parece haberse vuelto cada vez más difícil de sostener políticamente. Resta por saber, sin embargo, si los apoyos otorgados servirán para apuntalar la modernización productiva o .si, por el contrario, tenderán a favorecer la reproducción de los viejos esquemas rentistas.

---

<sup>33</sup> Luís Téliez, "Vamos al grano con Procampo", *La Jornada del Campo*, 26 de octubre de 1993, pp. 1-4.

<sup>34</sup> Con respecto a las muchas limitaciones económicas del programa, véase Miguel Ángel Gómez Cruz *et al.*, "¿Procampo o anticampo?", CIESTAAM, Universidad de Chapingo, octubre de 1993.

<sup>35</sup> Luis Hernández, "Procampo ¿santo?: tres comentarios", *La Jornada del Campo*, 26 de octubre de 1993, pp. 10-11; "Eficiencia y equidad en los subsidios agrícolas", CAIE, *Informe mensual sobre la economía mexicana*, pp. 28-32.

Cuadro 4

Número de investigaciones y resoluciones relativas a prácticas desleales de comercio

	Investigaciones iniciadas	Resoluciones provisionales o definitivas
1987	18	17
1988	11	27
1989	17	16
1990	11	13
1991	19	32
1992	27	28
1993	70	58

Fuente: *El Financiero*, 29 de marzo de 1994, p. 20 (basado en cifras de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, Secofi).

## Conclusiones

Al igual que buena parte de América Latina, México enfrentó a lo largo de los años ochenta condiciones económicas extraordinariamente adversas. Los desequilibrios fiscales y externos acumulados durante los años setenta, aunados a los choques externos de principios y mediados de los ochenta configuraron un escenario plagado de escollos y dilemas. El giro en la correlación de fuerzas en favor de los acreedores internacionales –y los inversionistas privados– limitó significativamente el margen de acción de los países deudores, lo cual los obligó a introducir ajustes severos y cambios de fondo en las reglas del juego económico.

Más allá de las diferencias por lo que hace a la magnitud de los choques externos, la crisis de la deuda y el incremento de la movilidad financiera generaron condiciones estructurales muy parecidas en la gran mayoría de los países de la región. En todos ellos creció el poder relativo de los acreedores externos y los inversionistas móviles y disminuyó la capacidad de negociación e influencia del sector público y de los tenedores de activos específicos. Frente a estas restricciones, la variación en la magnitud del costo del ajuste se vio fuertemente influida por la capacidad de los distintos sistemas políticos para "ajustarse" con mayor o menor velocidad a la correlación de poder imperante.

La relativa rapidez de dicho "ajuste" en el caso mexicano tuvo muchísimo que ver con la naturaleza del sistema político. Poder discrecional, controles corporativos, redes clientelares y capacidad institucional limitaron la posibilidad de resistencia de los perdedores y magnificaron la influencia de aquellas corrientes internas del gobierno más sensibles y cercanas a las demandas de los acreedores externos y los inversionistas móviles. La insensibilidad del gobierno frente a las presiones de los grupos sobre los cuales seguramente hubiesen recaído tarde o temprano el grueso de los costos del ajuste, facilitó su ejecución y tendió a limitar, con ello, sus costos globales.

En el caso de la reforma estructural, insensibilidad, autonomía y discrecionalidad desempeñaron también un papel clave. A diferencia de lo ocurrido en los casos del ajuste y la estabilización de precios, sin embargo, los beneficios de la insensibilidad en términos de favorecer el crecimiento en el largo plazo son mucho menos claros.



La insensibilidad contribuyó, en el ámbito de la reforma estructural, a estrechar notablemente la base de sustentación política y social de las nuevas reglas del juego económico y a favorecer la adopción de esquemas con una fuerte coloración ideológica. El tradicional pragmatismo de las elites gubernamentales mexicanas ha sido remplazado por orientaciones frecuentemente dogmáticas, lo cual ha limitado la capacidad del gobierno para responder de forma creativa y dinámica ante las múltiples restricciones y problemas que han ido surgiendo a lo largo de la instrumentación de la reforma.

Por lo que hace al posible impacto del sistema político mexicano sobre la consolidación y el éxito del nuevo modelo económico, la información disponible no permite conclusiones definitivas. Los crecientes problemas en el ámbito de la gobernabilidad y las múltiples tensiones entre los imperativos de sectores vinculados a la reproducción de un sistema político de base clientelar y las exigencias impuestas por un orden económico cada vez más centrado en el mercado parecieran apuntar, sin embargo, hacia la acumulación de un importante potencial disruptivo.

El problema de fondo, desafortunadamente, es que tampoco resulta del todo claro en qué medida la transición hacia un régimen plenamente competitivo en el ámbito electoral sería capaz de asegurar, por sí mismo, la capacidad de gobierno y la capacidad *del* gobierno para impulsar el desarrollo económico. Mayor competitividad y transparencia electoral valen, sin duda, como fines en sí mismos. Desde el punto de vista económico, sin embargo, la transición hacia un régimen plural y competitivo difícilmente será capaz, en ausencia de reformas capaces de distanciar al gobierno del Estado y de sujetar al primero al orden jurídico, de contribuir al buen desempeño de una economía cuyo dinamismo habrá de depender, en mucho, de la existencia de un Estado capaz de operar con una lógica distinta a la del mercado. La lógica habrá de ser que la autoridad del Estado deje de depender –o dependa menos– del intercambio de lealtades a cambio de favores y pase a descansar –o depender más en todo caso– de la capacidad para expresar y hacer valer un sistema efectivamente común de reglas y de derechos.

Blanca Heredia, "La transición al mercado en México: desempeño económico e instituciones políticas", en Marcelo Cavarozzi (coord.), <i>México en el desfiladero: los años de Salinas</i> , Juan Pablos Editor-FLACSO, México, 1997.
---