

Viejos y nuevos paradigmas: el papel político de las ideas económicas en el cambio estructural en México (1982-1994)¹

Rolando Cordera Campos
Leonardo Lomelí Vanegas

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

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

¹ Este artículo forma parte de una investigación patrocinada por la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la UNAM, a través del Proyecto No. 307503 del Programa de Apoyos a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT).

deja de ser una variable decisiva, como lo demuestra la incapacidad de los sectores que se oponen al actual modelo para formular un programa económico alternativo.

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

Para comprender el significado real de las modernizaciones como programa de reforma institucional resulta imprescindible examinar la ideología que está detrás de tales políticas. ¿Se encontraba esta ideología presente desde los inicios del experimento o fue ella, por el contrario, configurándose de manera gradual?...lo que ilustraremos ahora es el proceso de gestación de una ideología global, desde la perspectiva del diseño de políticas. Más específicamente discutiremos la forma en que el conjunto de medidas tecnocráticas ortodoxas diseñadas inicialmente para reducir la inflación se va transformando en un modelo global, útil no solo para el examen de los problemas técnicos, sino para iluminar aspectos más generales relativos a la organización de la sociedad, a nivel social, político e inclusive cultural.²

En este trabajo, primera versión de una investigación más amplia sobre el papel de las ideas y las políticas en el cambio estructural, intentamos ofrecer un panorama de cómo se fue gestando el cambio estructural durante los gobiernos de Miguel de la Madrid y Salinas. En nuestra opinión, si bien es cierto que había referentes ideológicos muy claros a favor de un cambio en esta dirección al principio del período, el proyecto de impulsar un programa de reformas estructurales que implicara un cambio radical en el modelo de desarrollo que había seguido el país se fue configurando lentamente durante la primera mitad del gobierno de Miguel de la Madrid, se convierte en un complemento considerado a los programas de ajuste como necesario para lograr su plena eficacia durante la segunda mitad de ese sexenio y alcanza una formulación sistemática y define con mayor precisión sus objetivos y sus instrumentos durante el gobierno de Carlos Salinas. A partir de ese momento, el modelo alcanza su clímax pero paradójicamente deja ver también sus fallas e insuficiencias con la crisis de 1994-1995. Paradójicamente, la rápida recuperación posterior

² Alejandro Foxley, *Experimentos neoliberales en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, pp. 93-94.

servió en su momento para cancelar la necesaria revisión de las fallas del cambio estructural e impulsó las posiciones favorables a profundizar el cambio estructural.

Y en el origen fue la crisis

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

La crisis de 1982 tuvo lugar en un contexto internacional drásticamente diferente al de la década anterior: una ola de conservadurismo recorría los principales centros políticos y financieros del mundo. Aunque la crítica conservadora había tomado fuerza desde los años setenta debido a la inestabilidad económica que interrumpió la larga recuperación económica de la posguerra, fue a principios de los años ochenta cuando el conservadurismo se convirtió en gobierno en los principales países desarrollados y se tradujo en políticas que fueron impulsadas por los principales organismos internacionales y que habrían de cristalizar, una década más tarde, en el llamado consenso de Washington.

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

transitó paulatinamente de la crítica de la política económica de estas dos administraciones al cuestionamiento del modelo de desarrollo anterior.

El inicio del ajuste y la Leyenda Negra.

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

Al delinear el programa económico de su administración, el presidente Miguel de la Madrid ofreció dos años de ajuste severo, otros dos de consolidación de la estabilidad macroeconómica, para concluir con dos años de crecimiento acelerado. Era en términos generales la misma secuencia que propuso el presidente José López Portillo seis años antes para superar la crisis de 1976, solamente que si en aquel entonces las etapas se empalmaron y el crecimiento se reanudó mucho antes de lo previsto, en que este caso sería el ajuste el que se extendería a lo largo de todo el sexenio. Causas externas y la posibilidad de un sobreajuste son los factores a los que puede atribuirse esta situación.

Al sostener la hipótesis del sobreajuste, Vladimiro Brailovsky considera que además del enorme volumen de las transferencias al exterior, “el método por el cual se extrajeron de la economía fue muy dispendioso en términos de recursos internos.”³ Más aún, en su opinión, la política de estabilización ortodoxa que se siguió y que formalmente persiguió como su principal objetivo lograr una asignación de recursos más eficiente que permitiera corregir los desequilibrios fiscal y externo, terminó provocando un dispendio de recursos mayor que el que se atribuyó a la ineficiencia en la asignación de recursos provocada por la política económica durante el auge petrolero. El saneamiento de las finanzas públicas se logró mediante recortes generalizados que no mejoraron la eficiencia en la asignación del

³ Vladimiro Brailovsky, “Las implicaciones macroeconómicas de pagar: la política económica ante la crisis de la deuda en México, 1982-1988”, en Carlos Bazdresch, Nisso Bucal, Soledad Loeza y Nora Lustig (compiladores), *México: auge, crisis y ajuste II. Macroeconomía y deuda externa (1982-1989)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, (Lecturas de El Trimestre Económico 73), p. 106.

gasto. Los ingresos petroleros del período 1982-1988 fueron equivalentes a pesar de la caída de los precios del petróleo en 1986 al doble de los obtenidos durante el boom de 1977-1981. El problema fundamental de la economía mexicana durante el período fue la suspensión durante siete años de nuevos créditos para financiar la deuda externa, que condujo a un sobreajuste para obtener estos recursos a costa del estancamiento del crecimiento económico, la caída del ingreso real por habitante, el deterioro de la planta productiva, el incremento de la desocupación y la informalidad y el aumento en la vulnerabilidad de la economía mexicana frente a choques externos.

Del ajuste coyuntural al cambio estructural

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

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

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

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

A partir de 1984 comenzó a hablarse de la necesidad de impulsar el cambio estructural. Hasta ese momento el proceso de redimensionamiento del sector público había avanzado, pero sin que se hubiera realizado la privatización de ninguna empresa grande. En la crónica oficial del gobierno de Miguel de la Madrid se señala que entre las acciones encaminadas a la reestructuración del sector público era prioritario el proceso de revisión de los organismos y empresas paraestatales, “que está orientado a localizar y corregir deficiencias operativas y, ocasionalmente, a separar del gobierno aquellos no estratégicos ni prioritarios. Entre 1983 y 1985 se redujo el número de entidades paraestatales de 1155 que había al inicio del gobierno a 700, pero en la mayoría de los casos se trató de fusiones, liquidaciones y transferencias a gobiernos estatales. La Secretaría de Energía, Minas e

Industria Paraestatal impulsó un programa de reconversión industrial para modernizar el aparato productivo en manos del Estado mexicano, que en la práctica fue abandonado a partir de 1985 aunque en el discurso siguió vivo hasta el final del sexenio. Fue en la segunda mitad del sexenio cuando comenzó a afectarse a las grandes empresas paraestatales, con la liquidación de la Fundidora de Monterrey y la privatización de Aeroméxico.

La liberación comercial, que entre 1983 y 1984 se redujo a la sustitución gradual de permisos previos de importación por aranceles, se aceleró cuando en 1985 México inició las negociaciones para adherirse al GATT. Entre 1985 y los primeros meses de 1988, la economía mexicana pasó de ser una de las más cerradas a una de las más abiertas del mundo. Solamente 3% de las importaciones quedaron sujetas a permiso previo y el arancel promedio bajó de más de 50% a menos de 10%, en un momento en el que las condiciones para que las empresas pudieran conseguir financiamiento para modernizarse y poder competir exitosamente con los productos del exterior eran particularmente adversas.

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

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

sector industrial y en el conjunto de la economía puede haber llegado en el momento oportuno.⁴

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

Los cambios que tenemos enfrente no suceden por accidente o por coincidencia, son cambios que no están siendo forzados por hechos o por eventos externos, sino que están siendo seleccionados en forma deliberada. Los gobiernos de todo el mundo han decidido dirigir sus economías hacia una nueva dirección; han estudiado sus políticas del pasado, el desarrollo que éstas tuvieron y han llegado a la conclusión de que el cambio es necesario, aunque los cambios específicos varían evidentemente de país a país. Sin embargo, el común denominador de todos ellos es un mayor papel del mercado y de los individuos que en él participan. Los líderes nacionales han reconocido, en países tan diversos como Estados Unidos y China, que el manejo de la economía por parte del gobierno es simplemente muy pesado. Han visto que el crecimiento económico disminuía por la supresión de los individuos y de la creatividad del sistema de mercado. Los líderes nacionales, tan diferentes como Deng-Tsiao-Ping, y Ronald Reagan, no solamente lo reconocen, sino que han demostrado valor y liderazgo para poder cambiar la dirección de sus políticas económicas en sus respectivos países.⁵

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

Bajo el signo de la Globalización.

⁴ Enrique Cárdenas, “Los problemas económicos contemporáneos en perspectiva histórica” en Dwith Brothers y Leopoldo Solís, *México en busca de una nueva estrategia de desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica, (Lecturas de El Trimestre Económico 74), 1990, p. 35.

⁵ Martín Feldstein, “El curso probable de la economía en los próximos años”, en *Cambio estructural en México y en el mundo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 23.

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

Como resultado de la crisis de 1982 las débiles estructuras económicas permitieron un cambio rápido y profundo, que ahora se encuentra en etapa de consolidación. La liberación comercial debe acompañarse de un cambio similar en los sectores tradicionales como la agricultura, para incrementar su productividad y aprovechar plenamente los recursos naturales de México. Se trata de hacer altamente competitiva la economía mexicana. Sin embargo, es de preocupar que los esfuerzos de modernización del gobierno de Salinas de Gortari aparentemente no incluyan cambios estructurales y ajustes a los derechos de propiedad en sectores tradicionales, los que se requieren con urgencia para el éxito de la nueva estrategia de desarrollo.⁶

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

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

El decálogo de la modernidad

⁶ Enrique Cárdenas, *op. cit.*, p. 36.

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

1. Saneamiento de las finanzas públicas. Desde el inicio de la crisis se puso énfasis en el ajuste del gasto público mediante recortes generalizados, que a partir de 1986 se volvieron más selectivos.
2. Política fiscal. Según Córdoba, la estabilización de la economía requería de un sistema impositivo eficiente, caracterizado por una amplia base gravable, bajas tasas marginales y un sistema eficaz que garantizara el cumplimiento de las obligaciones fiscales. En su opinión este objetivo se logró gracias a la reducción de las tasas impositivas, que generó incentivos para el cumplimiento voluntario.
3. Política de ingresos. Córdoba reconoció la existencia de factores inerciales en la fijación de precios y salarios que alimentaban la inflación, por lo que surgió la necesidad de complementar la disciplina fiscal y monetaria con una política de ingresos que rompiera con dichos factores y que se creó mediante los pactos, que representaron la adopción conjunta por parte del gobierno y de los sectores empresariales y obrero, de pautas básicas para controlar la evolución de los salarios, el tipo de cambio y otros precios clave.
4. Renegociación de la deuda externa. El cumplimiento de las obligaciones de México con sus acreedores internacionales fue, en opinión de Córdoba, un factor decisivo para poder obtener un trato privilegiado en la renegociación de la deuda. A principios del gobierno de Salinas, México obtuvo una renegociación que incluyó

un menú de opciones para sus acreedores: descuentos de 35% sobre el capital, tasas de interés fijas preferenciales de 6.25% o nuevos préstamos. El efecto combinado de estas opciones fue una reducción significativa en el servicio de la deuda y en el principal, ya que solamente 12% de los acreedores concedió nuevos préstamos.

5. Liberación financiera. Según Córdoba, la liberación financiera tuvo lugar en el momento oportuno, cuando la volatilidad de la economía había disminuido tras el éxito de los sucesivos pactos y se realizó en dos etapas: la liberación de los mercados financieros y un conjunto de reformas institucionales. Según Córdoba, estas reformas garantizaban la adecuada regulación de los mercados financieros.
6. Liberación comercial. Para Córdoba, la apertura comercial fue fundamental para inducir la eficiencia macroeconómica y consolidar la estabilidad macroeconómica. Según él. “se buscaba sobre todo la mejor oportunidad para hacerla efectiva sin empantanarse en una instrumentación excesivamente gradual con pocos beneficios”.
7. Simplificación administrativa y desregulación económica. Para reducir el tamaño y la presión sobre las finanzas públicas del excesivo aparato administrativo y para eliminar una fuente de ineficiencia y costos de transacción elevados para la actividad económica, se llevó a cabo tanto la supresión de procedimientos administrativos como la desregulación de varias actividades económicas.
8. Privatización de empresas. Este proceso persiguió dos objetivos fundamentales: incrementar la eficiencia económica al transferir al sector privado actividades para las que se considera que cuenta con mayor potencial de desarrollo, permitiendo al gobierno “centrarse en lo básico”, así como fortalecer las finanzas públicas por los recursos extraordinarios obtenidos de la privatización y por la eliminación de subsidios a las empresas paraestatales.
9. Promoción de la inversión extranjera. La legislación anterior, que establecía varias restricciones a la inversión extranjera, fue sustituida por otra mucho más permisiva y sectores tradicionalmente reservados al capital nacional fueron abiertos a la participación extranjera.
10. Coherencia de la política económica. Para Córdoba, este conjunto de políticas da como resultado un programa coherente de cambio estructural, orientado a la

instrumentación de un modelo capaz de recuperar el crecimiento sobre bases más firmes que el anterior.

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

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

la política económica, es un hecho que la onda expansiva de la crisis se amplificó por la vulnerabilidad del sistema financiero mexicano, particularmente de la banca recién privatizada.

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

como el campo, ni el saneamiento de las finanzas públicas estuvo acompañado de una reforma fiscal que le diera viabilidad en el largo plazo. Peor aún, los errores de política económica, las privatizaciones y la falta de regulación adecuada permitieron la acumulación de nuevos pasivos que no pueden atribuirse a los excesos populistas del pasado, a menos que se acepte que una de las formas más nocivas de populismo fue mantener un tipo de cambio sobrevaluado durante todo 1994.

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

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

Los problemas estructurales que en su momento se adujeron como causa de la crisis no tenían que ver con las deficiencias del cambio estructural, sino con la realización de nuevas reformas. La insuficiencia del ahorro interno, se dijo en 1995, podría remediarse mediante una reforma del sistema de pensiones que incrementara el ahorro forzoso y lo colocara a disposición de los intermediarios financieros a través de un sistema de capitalización individual. La fragilidad del sistema financiero podría superarse acelerando la apertura para la participación de capitales extranjeros y con un nuevo marco regulado. Las corridas especulativas contra el peso podrían conjurarse mediante una política

cambiaría de libre flotación. No hubo en cambio ninguna mención de las relaciones intersectoriales a partir de la apertura, de la desarticulación de cadenas productivas, de la composición de las importaciones y las exportaciones y del papel que estaba jugando la inversión extranjera en la modernización del aparato productivo. El simple hecho de no calcular la matriz de insumo producto desde la década de los ochenta o de no haber levantado el censo agropecuario del año 2000 ilustra la falta de interés por abordar estos aspectos del cambio estructural.

Epílogo: las trampas de la fe, o los extravíos de la razón.

El cambio estructural en México estuvo guiado, desde el principio, por una posición doctrinaria consistente con la ortodoxia económica, respondió claramente a ciertos intereses económicos nacionales y extranjeros, pero nunca se basó en un análisis objetivo ni de los aciertos y deficiencias de la estrategia de desarrollo anterior, ni mucho menos de las posibilidades reales de aplicación de la nueva estrategia a la realidad económica y social mexicana. Las insuficiencias del modelo son atribuibles a este vicio de origen y no a las reformas que falta para profundizar el cambio estructural, como se ha argumentado de unos años a la fecha. Más aún, es posible afirmar que tratar de persistir en la misma dirección sin reconocer las insuficiencias del modelo y sin intentar una evaluación objetiva de sus resultados solamente incrementará la vulnerabilidad de la economía mexicana.

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

de desarrollo, que partiendo de las restricciones evidentes que nos impone la globalización, nos permita explorar caminos más acordes con nuestras realidades y nuestras necesidades.