

Cambio y riesgo en la globalización: reformar las reformas

Rolando Cordera

En este texto Rolando Cordera, Premio Universidad Nacional y autor de imprescindibles ensayos sobre economía y política, aborda los retos de la globalización y el papel central del Estado para el desarrollo de una cultura social más inclusiva. Afirma: “La necesidad vital de una tercera reforma, la reforma social del Estado debería ser evidente para todos”.

Los días del 27 al 29 de abril de 2005 se realizó en la Facultad de Economía el Coloquio **La Globalización de México: opciones y contradicciones** organizado por el Centro de Estudios Globales y de Alternativas para el Desarrollo de México (CEGADEMEX). Las presentaciones hechas en la reunión fueron variadas y con enfoques diversos, pero articuladas por la convicción de los participantes de que es indispensable revisar con rigor la experiencia reciente de México con sus cambios estructurales y políticos, con el fin de abrir la puerta a nuevas

pautas de política económica y social y a una renovación de la estrategia de desarrollo seguida por el país desde mediados de los años ochenta del siglo xx hasta la fecha. Fruto de las deliberaciones de ese Coloquio es el presente volumen, donde se reúnen las versiones escritas de varios de los que participaron en ellas. A todos ellos, nuestro agradecimiento. A continuación se ofrece al lector un ensayo preliminar sobre el tema, que quiere ser una modesta introducción al rico debate a que convocan los textos reunidos en el presente volumen. Agradezco el



Hong Kong, China

apoyo que nos brindó todo el tiempo el director de la Facultad de Economía de la UNAM, el doctor Roberto I. Escalante Semerena.

El estallido de la crisis de la deuda externa en 1982 ha sido visto como el final de una etapa en la historia del desarrollo mexicano. No sólo en lo económico sino también en lo político y en lo social, el país ha registrado mutaciones enormes, articuladas por el proyecto de globalizarlo cuanto antes y por esa vía sacarlo de la espiral de sobreendeudamiento, inflación, devaluación y descalabros productivos que caracterizaron el final de los años setenta y la totalidad de los ochenta.

La crisis trajo de todo y, para empezar, una dramática ruptura en el modo como acostumbraban relacionarse los grupos dirigentes del Estado con los grupos dominantes en la economía y la sociedad. La nacionalización bancaria de aquellos años reveló, de modo brutal, las enormes brechas existentes en el esquema de cooperación entre el sector público y el privado que, durante el gobierno anterior, el del Presidente Luis Echeverría, habían empezado a aflorar al calor de diversos acontecimientos y del activismo presidencial que buscó a toda costa sellar con crecimiento económico las fallas en el sistema político que el año 1968 había desvelado a un costo muy alto en términos de vidas, sangre y expectativas juveniles.

La crisis económica de aquellos años llevaba, casi de manera natural, a preguntarse si no había algo más profundo tras el desbarajuste económico y financiero que había provocado —o puesto en evidencia— el estallido

del conflicto de la deuda; si acaso se trataba de desajustes mayores en el conjunto de la organización estatal que propiciaban enfrentamientos recurrentes que buscaban saldarse con medidas de corto plazo que, a su vez, afectaban las finanzas públicas y luego el conjunto del entorno macroeconómico, hasta aterrizar en descalabros cambiarios cada vez mayores y en la corrosión progresiva de un sistema financiero cuyo punto crítico es, al final del día, la confianza que pueda generar en el público, en los poderes de hecho y de derecho y, desde luego, en los prestamistas e inversionistas internacionales. Sin embargo, en los primeros momentos después de la crisis de aquel año, de lo que se trataba, al decir del Presidente Miguel de la Madrid —que tomó posesión en medio de la tormenta— era de “evitar que el país se nos fuera entre las manos”.

Para lograr ese propósito, el gobierno sometió a la sociedad y su aparato productivo —decaído pero todavía prácticamente intacto y en parte remozado gracias al auge petrolero anterior— a un ajuste externo y fiscal draconiano que tenía como objetivo principal y casi único crear el excedente necesario para continuar pagando la deuda y, gracias a ello, poder retornar pronto a los mercados internacionales financieros y retomar el crecimiento que entonces no sólo se perdía como resultado de la crisis financiera, sino de una decisión de Estado. Como se sabe, la estrategia no rindió los frutos esperados y más bien se convirtió en una “política económica del desperdicio”, como la bautizaran en aquellos años Vladimiro Brailovsky y Natán Warman.

Fue al calor del fracaso de esta batería de recetas convencionales, que empezó a surgir la idea del cambio estructural. Pronto, empezó a concebirse este cambio como el camino único para volver al país capaz de adaptarse e inscribirse en los portentosos cambios del mundo que adquirieron velocidad de cruce al desplomarse el sistema bipolar como consecuencia de la caída del sistema soviético, la irrupción del reclamo democrático a escala internacional y la búsqueda de los caminos más rápidos y expeditivos para recuperar “el tiempo perdido”.

De lo que se trataba, se insistía entonces, era de reencontrar la vía del mercado y del capitalismo que se había boqueado en buena parte de Europa y Asia —pero también en América Latina y África— durante la Guerra Fría que, paradójicamente, había propiciado en buena parte del mundo la exploración de caminos intermedios, “terceras vías” del tipo más diverso. Así sonaba, por lo menos, la tonada en buena medida inventada por los ganadores del gran conflicto, que luego se convertiría en una estridente “leyenda negra” del desarrollo anterior —en nuestro caso, del crecimiento y la industrialización dirigidos por el Estado surgido de la Revolución Mexicana.

A partir de la caída del Muro de Berlín todo se volvió reformismo para la globalización que el llamado Consenso de Washington codificó en discurso y receta universal, y que habrían de declinar por igual checos y polacos, rusos y mexicanos, peruanos y brasileños. A los chilenos los habían forzado a hacerlo a sangre y fuego durante la dictadura y, con su recuperada democracia, los preceptos básicos impuestos no cambiaron, aunque el pragmatismo de la Concertación para la Democracia,

gobernante desde fines de la década de los ochenta, se las haya arreglado para sostener el ritmo de crecimiento, controlar los movimientos de capital y reducir progresivamente la inflación y la pobreza, aunque la desigualdad haya perdurado hasta nuestros días.

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

Por lo anterior, no deja de sorprender que una y otra vez se insista en “hacer las reformas”, en especial La Reforma del Estado (con mayúsculas), sin recordar o admitir que ya ha habido dos grandes reformas estatales y que, de entrada, es preciso hacerse cargo de sus implicaciones inmediatas y estructurales, antes de acometer nuevas mudanzas. Veamos estas reformas sucintamente.

La primera buscó redimensionar el sector público y revisar a fondo el papel del Estado en la economía, así como redefinir las relaciones comerciales y financieras



Seúl, Corea del Sur

con el exterior. De ella emanaron las drásticas revisiones de la política comercial y las privatizaciones, la reprivatización bancaria, las nuevas reglas de apertura a la Inversión Extranjera Directa (IED) y en parte la reforma del Artículo 27 de la **Constitución** para liberar la tierra ejidal y comunal. Con esta reforma, se quiso incluso justificar el retraimiento absurdo de la inversión pública que ahora tenemos que lamentar. Ha quedado claro para todos —incluso para quienes soñaban con una economía donde todo quedara a cargo del mercado y de la inversión privada, por definición y credo, siempre más eficiente y racional que la pública— que la elasticidad y capacidad de sustitución del esfuerzo público por la iniciativa privada han sido todo menos perfectas y oportunas y que, por ello, la economía no ha sido capaz de aprovechar eficientemente y a fondo las ventajas reales y supuestas de la apertura a la globalización.

La segunda reforma apuntó a los tejidos políticos del Estado posrevolucionario y pretendió llevar a éste a una nueva etapa: a una democracia representativa que pudiese recoger la pluralidad social e ideológica y diese un cauce productivo y renovador a los conflictos y pugnas distributivas y por el poder que son propias de las sociedades complejas. Evadir el “México bronco” del que habló don Jesús Reyes Heróles y darle un sentido progresivo a su socorrida frase de que el “que resiste, apoya”.

Con la alternancia consumada en el año 2000 —mediante la victoria del Presidente Vicente Fox y la derrota del PRI— la conjunción virtuosa entre ambas reformas se puso a prueba y, vista desde esta perspectiva, fue reprobada o apenas logró notas mínimas gracias a la estabilización de los precios internos y del tipo de cambio.

Basado en la ilusión de reinventar la historia, decretando sin más que el país “había perdido setenta años”, el Presidente Fox convirtió sus dichos de campaña en credo central de su gobierno, y el entendimiento público y político del curso reformista y de los nuevos problemas que había hecho emerger sufrió un enorme daño.

Al final, lo que se impuso fue el estancamiento político y conceptual en el Estado, que se ahondó cuando Fox resolvió que era la pluralidad desplegada en el Congreso de la Unión la responsable de la nociva trabazón en que se encuentra la República. Es esta coyuntura la que exige una revisión del curso de la globalización de México y el que se tomen riesgos explícitos en el diseño de nuevas políticas para la economía y el desarrollo social. Los arreglos políticos tendrán ahora que seguir la suerte de estos cambios, pero a la vez, tendrán que usarse, tal y como están, para construir un cauce de entendimiento entre actores y comunidades que viven ya, con intensidad y angustia, una pugna distributiva, larvada todavía, pero cuyas expresiones puntuales, en los sectores y en las regiones y localidades, adquieren signos cada día más ominosos.

Sin duda, se pueden apuntar los logros notables del curso reformista: en menos de veinte años México se volvió un gran exportador de manufacturas pesadas y semipesadas, base poderosa de la producción y la exportación automotriz y electrónica y, en conjunto, sus ventas al exterior se multiplicaron por cinco. También, superó su condición de economía casi monoexportadora, dependiente en alto grado de las ventas foráneas de crudo, y atrajo montos considerables de IED. En muy poco tiempo, el país se volvió uno de los tres principa-



Nueva York, Estados Unidos



Edificio de la Bolsa Mexicana de Valores, Ciudad de México

les socios comerciales de los Estados Unidos y apareció en la escena comercial mundial como un nuevo y atractivo jugador de grandes ligas.

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

Al final del siglo xx, esta reforma fue el cauce indiscutible de una alternancia pacífica en la presidencia de la República, que se combinó con una notable estabilidad financiera, un tipo de cambio bajo control, una inflación a la baja y un crecimiento económico que, por primera vez en casi veinte años, llegó a una tasa superior a seis por ciento anual.

Pero, como se dijo arriba, el crecimiento se esfumó a partir de entonces y la economía se ha arrastrado en lo que va del nuevo siglo. Consecuentemente, el empleo se ha deteriorado hasta llegar a una situación en la que casi la mitad de la fuerza de trabajo ocupada en las ciudades labora en condiciones de informalidad, sin

seguridad social ni prestaciones ni contrato de trabajo, y el desempleo abierto ha llegado a afectar al cuatro por ciento de la población económicamente activa (PEA). La emigración de jóvenes urbanos, con niveles educativos similares o por encima de la media nacional, a los Estados Unidos se ha vuelto un fenómeno de masas, como lo es ya la opción por la "otra salida", de varios cientos de miles, rumbo a la informalidad laboral, el servicio a la criminalidad organizada o la inacción total como forma de vida. Sin duda, se trata de circunstancias que se afirman en el tiempo y amenazan con "hacer época". Sus implicaciones inmediatas sobre la política democrática y la cohesión social no necesitan ser exageradas: definen la demografía política nacional y resumen con intensidad el enorme desafío que encara el país en el presente.

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

Las comparaciones son odiosas, pero enseñan y deberían servir para aguzar los sentidos y reflejos para intentar un efectivo cambio de rumbo. En términos de producto *per cápita* México ocupa el lugar cincuenta y ocho por debajo de Argentina, Costa Rica, Chile, Corea. Se estima que en 2002 la familia mexicana promedio obte-

nía ingresos por ocho mil cuatrocientos ochenta dólares al año. Singapur y Hong Kong tenían tres veces más y Corea el doble. En 1950 Corea era tres veces más pobre que México en producto *per cápita*

Con la educación ocurre algo similar. La escolaridad promedio en Corea ascendió de 8.7 años en 1985 a 10.8 años en 2000. La nuestra fue de 5.2 años en 1985 a 7.2 años en 2000. Se estima que en 2004, la escolaridad promedio de la población económicamente activa era de 8.4 años. El decil más pobre apenas cubría 3.6 años, el segundo llegaba a 4.9 y el tercero a 5.9. Sólo a partir del decil VII se superaba el promedio, con 8.9 años. Los dos deciles más ricos de la población económicamente activa registraban un promedio de escolaridad de 11.05 y 13.77 años.

Estos datos duros del cuasi estancamiento mexicano en medio del cambio estructural más profundo de la segunda mitad del siglo XX desembocan en una circunstancia social de pobreza, informalidad laboral y extrema desigualdad. Según estimaciones del economista Gonzalo Hernández, el decil más rico tenía en promedio ingresos mensuales de treinta mil pesos reales (pesos de 2003). El decil más pobre sólo llegaba a mil trescientos ochenta pesos al mes. La brecha de ingresos entre ambos deciles era de aproximadamente dos mil cincuenta por ciento.

La democracia le dio forma y cauce al pluralismo social y político que el autoritarismo mantenía sofocado; abrió la puerta a un despertar ciudadano forjado al calor de los años de la modernización acelerada de los cincuenta y sesenta y que se expresó en movilizaciones sociales y de trabajadores, en respuestas colectivas a la adversidad más cruel (el sismo de 1985) y en una abierta oposición política (el 1988 cardenista). Sin embargo, a juzgar por las conductas cotidianas de sus actores políticos por excelencia —los partidos y sus directivas—, la reforma parece haber servido hasta la fecha más para afirmar la autonomía de los grupos políticos dirigentes con respecto a la base social nacional, que para obligarlos a la deliberación que es propia de la política plural moderna; mientras que los poderes de hecho, legales y no, se instalan festivamente en el centro de la política del poder y presumen sin recato de su hegemonía y capacidad de articulación del resto de las fuerzas políticas. El resultado es un panorama político y social de escisión profunda que, en 2005, alcanzó planos dramáticos con el intento de desafuero del entonces Jefe del Gobierno del DF, Andrés Manuel López Obrador, orquestado por conspicuos representantes de las cúpulas empresariales y del propio gobierno federal.

Así, más que una práctica “normal” de cabildeo, participación y deliberación política corporativa de los grupos de poder económico, lo que hoy se tiene es una suerte de “colonización” de la política democrática por

parte de las elites de la riqueza, encabezadas por las grandes empresas mediáticas, que además son las principales beneficiarias directas de los fondos públicos destinados a apoyar el desarrollo democrático. Por esto, entre otras cosas, es que la reforma política no goza de cabal salud. Ni deja de ser tentación permanente para los profesionales de la antipolítica.

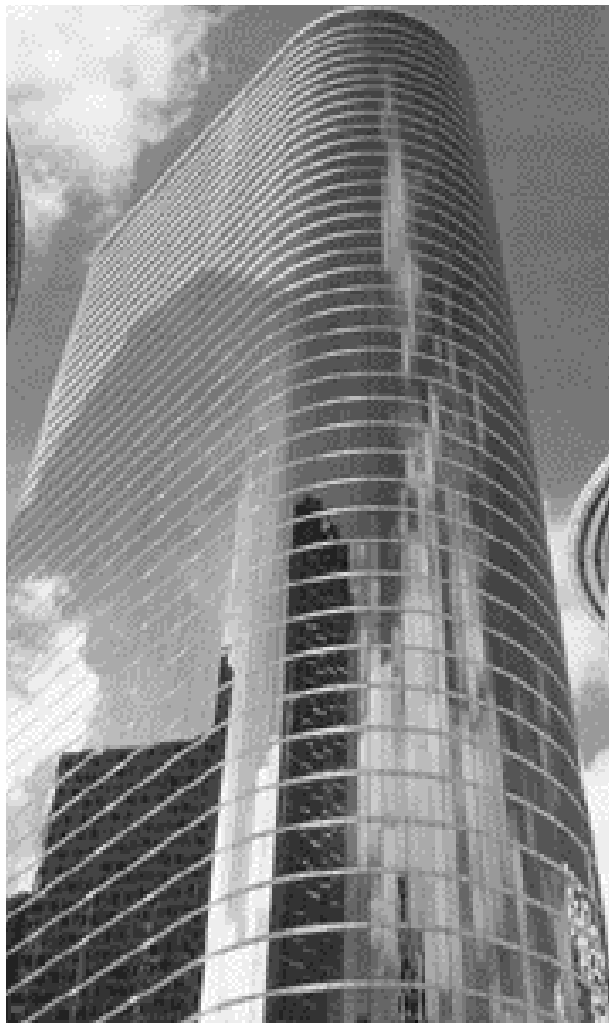
Las reformas cambiaron usos y costumbres, pero las dislocaciones que propiciaron no fueron interiorizadas oportunamente por el cuerpo social y productivo que emergía, y es por eso que redundaron en un debilitamiento mayor del Estado, cuyas fallas, aparentes o inventadas a comienzos de la década de los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

Sin un Estado decidido a modular el cambio desatado por él mismo con el propósito de globalizar a la nación y modernizarla, lo que tenemos hoy es un Estado más débil que antes, sin capacidad fiscal y sin credibilidad política suficiente. La necesidad vital de una tercera reforma, la “reforma social del Estado” debería ser evidente para todos. No lo es, y es por ello que la idea de una reforma moral e intelectual es algo más que una hipótesis de trabajo. Iniciarla implica muchos riesgos, pero hay que acometerla antes de que las corrientes de descontento social, hoy todavía contenidas por las represas del Estado y por la propia expectativa democrática, sean desbordadas.

Renovarse intelectual y moralmente supone un intenso reconocimiento de que la política democrática y la economía abierta deben estar incrustadas en una dimensión social atenazada por la desigualdad, la pobreza y las tendencias a la desintegración comunitaria y el desplome de la cohesión social. La reforma económica y política del Estado sólo encaró estas circunstancias con políticas subordinadas, dependientes de los



Alrededores del Bosque de Chapultepec, Ciudad de México



Houston, Estados Unidos

cálculos elementales derivados de la estrategia de estabilización a toda costa, instrumentada a rajatabla por la Secretaría de Hacienda, pero aceptada y hasta aprobada en los hechos por todos los partidos y sus legisladores. Lo que ha brillado por su ausencia es una visión a largo plazo pero comprometida a concretarse en el corto, que asuma la centralidad de la equidad como requisito para un desarrollo mejor y para la superación progresiva pero sistemática de la pobreza que afecta a casi la mitad de la población del país.

¿Por qué ocurrió todo esto?, no está claro del todo. Sin embargo, habría que reiterar que las decisiones que estuvieron detrás del cambio estructural para la globalización, incluida la reforma política, no son el fruto de ninguna ley natural. Mucho menos de un mandato unívoco e inapelable de la economía o la historia. Las elites dirigentes y los grupos dominantes de la economía y las finanzas no consideraron que éste era un tema crucial, ni que fuera urgente ocuparse de él, y actuaron en consecuencia.

El caso es que ahora, esta combinatoria de carencia e insatisfacción social elemental se ha vuelto un **tsunami** que pone a prueba la capacidad intelectual y ética de estas elites para encauzarlo y aliviar creíblemente a sus víctimas.

Volver a lo social y convertirlo en el objeto de la tercera reforma del Estado es vital, porque en ello nos va lo que nos queda: la dimensión intelectual, cultural, ética, de un Estado nacional que no puede renunciar por voluntad a sus obligaciones fundamentales. Al intentar hacerlo, supuestamente para deshacerse de lastre y transformarse en Estado “ágil y esbelto”, en realidad mina su capacidad de conducción y de mediación de un conflicto que es inevitable pero que puede encauzarse si hay acuerdos básicos y sensibilidad mínima.

Las lecciones del cambio mexicano hacia la globalización son ya muchas y es preciso volver sobre la experiencia y una historia que es todavía presente. Así se ha tratado de hacer en el Coloquio del que resulta este volumen y así lo hicieron los autores que generosamente le han dado cuerpo.

Empero, es mucho todavía lo que resta por hacer para darle solidez al entendimiento del cambio y a la decisión de tomar riesgos para modularlo y darle un sentido generoso. Lo que podemos postular aquí y ahora es que, después de veinte años de globalizar a la nación, es preciso y factible intentar **nacionalizar** la globalización: crear capacidades productivas, institucionales e intelectuales, de imaginación histórica y sociológica, para adaptar la tecnología global y hacer que la apertura al exterior funcione a nuestro favor y beneficio.

Más que continuar por la senda de la “reformitis” en que cayó el actual gobierno —probablemente debido a una mala lectura de lo que realmente significaron las reformas de los años noventa—, lo que hay que acometer ya es la reforma de las reformas. Importar sin adoptar, sino para adaptarla a nuestras tradiciones y necesidades, la lección básica de los países que han sido exitosos en la globalización: ser heterodoxos frente al fundamentalismo del mercado único y la receta universal, ser ortodoxos en la afirmación de los intereses nacionales que en nuestro caso se originan en la cuestión social dominada por la desigualdad, la concentración del privilegio y la pobreza de las masas.

Sin asumir que de aquí tiene que partir la tercera reforma, lo que se pone en clara inminencia de peligro es la convivencia social y con ella la democracia. Lo que urge es darle al reformismo un sentido innovador que haga del riesgo una opción históricamente racional. Lo demás tendrá que volverlo ruta política y legal, de instituciones y de conducción económica, una democracia dispuesta a experimentar para volverse una democracia social que pueda sostener un Estado democrático de derecho capaz de darle sentido nacional a la globalización de México. **U**

Presentación del libro **La globalización en México: opciones y contradicciones** editado recientemente por la Facultad de Economía de la UNAM.