

# Reformar las reformas: consenso de México a debate

Armando Labra

## Propósito y enfoque

*Suponer que las malas ideas nunca prosperan  
es ignorar las lecciones de la historia.*

Paul Krugman

**R**eforma es lo que se propone, proyecta o ejecuta como innovación o mejora en alguna cosa; de manera que reformar quiere decir reparar, restaurar, reponer, restablecer, arreglar, corregir, enmendar, poner en orden.<sup>1</sup> No existe nación o institución activa

**Fundador y miembro del Comité Editorial de ECONOMÍAUNAM, profesor universitario y autor de numerosos libros y artículos**  
<alabra@mx.inter.net>

que pueda sustraerse a los cambios permanentes, a lo que podríamos definir como procesos permanentes de reforma. Cuando ello acontece, cuando cesan los procesos de reforma, las naciones y las instituciones desaparecen.

En esa perspectiva, México no ha dejado de vivir procesos de reforma constante. Durante el siglo xx la Revolución suscitó cambios que se plasmaron en la Constitución de 1916-1917 y que marcaron el sentido reformador de la sociedad al menos hasta el desenlace de la Segunda Guerra Mundial en que se comienza a consolidar el capitalismo en una perspectiva global, centrado en la economía estadounidense.

México respondió a ese impulso desplazándose entre las dos opciones que anticipó Isidro Fabela como únicas para México frente a Estados Unidos: reconocer el liderazgo continental, la supremacía militar y las desigualdades, y escoger entre una de dos vías: ceder en todo o todo negociar. A lo largo del siglo xx predominó la segunda posición.<sup>2</sup> Al cierre de esa centuria, el gobierno mexicano optó por la primera. El costo ha sido elevado, tanto para los niveles de vida de la población cuanto por el abatimiento que impuso a la autonomía relativa del Estado mexicano y sus gobiernos, hoy despojados de los márgenes de negociación que solían operar, además, con éxito y destreza reconocidas.

Es a partir del reposicionamiento del gobierno mexicano a finales del siglo xx que abordamos el proceso de reformas que se han implantado como resultado de una nueva correlación política y económica de México respecto a Estados Unidos.

Desarrollaremos el tema desde la perspectiva de las reformas auspiciadas a partir de los diez lineamientos estratégicos que han permeado la agenda económica y política de América Latina, conocidos como el Consenso de Washington. Éste esgrimió a mediados de 1989 una primera generación de medidas predominantemente económicas y posteriormente una segunda generación de carácter político, jurídico y cultural, destinadas a impulsar el ajuste modernizador de las instituciones democráticas consideradas como rezagadas en América Latina.

Como su nombre lo indica y lo ha reconocido con insistencia su autor, más que una propuesta el Consenso recogió en su momento las ideas más convencionales y aceptadas respecto a cómo sa-

<sup>1</sup> *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española.

<sup>2</sup> Isidro Fabela, *Obra diplomática*, Biblioteca Isidro Fabela, vol. I, Instituto Mexiquense de Cultura, 1994.

car a América Latina del rezago. El gran tema ausente, a decir del propio Williamson, fue el más importante para América Latina y para México: la desigualdad; desde entonces lo desconsideró "porque pensé que el Washington de los ochenta era una ciudad muy desdeñosa de las preocupaciones sobre la igualdad". Y lo sigue siendo. En breve, los diez temas de la primera generación abordados originalmente por el Consenso y que logró reunir Williamson fueron: disciplina fiscal; reordenación de las prioridades del gasto público; reforma tributaria; liberalización de las tasas de interés; tipo de cambio competitivo; liberalización de comercio; liberalización de la inversión extranjera directa; privatización; desregulación; derechos de propiedad del sector informal de la economía.<sup>3</sup>

Noam Chomsky aporta una de las definiciones más concretas y afortunadas del Consenso: es "una gama de principios orientados hacia el mercado, bajo el diseño del gobierno de Estados Unidos y las instituciones financieras internacionales, los cuales los dominan e implantan de diversas maneras sobre las sociedades más vulnerables, frecuentemente como programas de ajuste estructural de vocación astringente. Sus reglas básicas, son en suma: liberalizar el comercio y las finanzas de manera que el mercado fije sus precios, combatir la inflación y privatizar. El gobierno debe quitarse del camino, lo que significa también quitar del camino a la gente. Las decisiones de quienes imponen el consenso tienen naturalmente un mayor impacto en el orden global. Ello constituye la esencia del gobierno mundial *de facto* de una nueva era imperial".<sup>4</sup>

En una primera instancia, las directrices del Consenso expresaron el propósito estratégico de lograr diez grandes objetivos de política económica que se pueden resumir en: lograr un marco macroeconómico equilibrado, un gobierno de menor tamaño y más eficiente, un sector privado eficiente y en expansión y la articulación de la economía local a la dinámica económica internacional. El logro de estos propósitos degradaría el bienestar de la sociedad latinoamericana. En su segunda generación, se adicionaron objetivos reformistas de carácter institucional, relacionados con la procuración de justicia, reorientación de los sistemas educativos y edificación de una cultura política de vocación democrática.<sup>5</sup> Según Joseph Stiglitz, desde la primera generación de reformas hubo fallas fundamentales.<sup>6</sup>

Dentro de tal marco de referencia buscamos, por un lado, ponderar el impacto de las reformas que en efecto se implantaron en México, las que están ahora en el debate público, así como nuestra percepción del contenido y orientación que deben caracterizar a las reformas desde una perspecti-

3 John Williamson, "Democracy and the Washington Consensus", *World Development*, vol. 21, 1993, pp.1329-36. Del mismo autor vale la pena leer "No hay consenso en el significado", *Finanzas y Desarrollo*, FMI, vol. 40, núm. 3, septiembre de 2003. Véase también Manuel Guitián y Joaquín Mums, *La cultura de la estabilidad y el consenso de Washington*, Colección de informes y estudios, núm. 15, Fundación La Caixa, Barcelona, 1999; Nancy Birdsall y Augusto de la Torre "El disenso de Washington: políticas económicas para la equidad social en América Latina", Comisión de la Fundación Carnegie para la Paz Internacional, Informe sobre la Reforma Económica en las Sociedades Desiguales de América Latina, 13 de septiembre de 2000; Dieter W. Benecke y Renata Nascimento "El Consenso de Washington Revisado", *Diálogo Político* núm. 2, 2003, publicación trimestral de la Konrad Adenauer Stiftung A.C, Buenos Aires, Argentina, y Ricardo Ffrench Davis, Comen-

tario al libro *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Pablo Kuczynski y John Williamson, Institute for International Economics, Washington, vol. 6, núm. 2 agosto de 2003.

4 Noam Chomsky, *Profit Over People, Neoliberalism and Global Order*, Seven Stories Press, 1999.

5 Joseph E. Stiglitz, "El rumbo de las reformas. Hacia una agenda para América Latina", *Revista de la CEPAL*, núm. 80, agosto de 2003; Guillermo Ortiz "La fatiga de la reforma", *Finanzas y Desarrollo*, septiembre de 2003; un texto imprescindible, Francisco Gil Diaz, "Don't Blame our Failures on Reforms that have not taken Place", *Forum*, junio de 2003, Fraser Institute, Canadá, y Joseph E. Stiglitz, *Globalization and its Discontents*, W. W. Norton, 2002.

6 Joseph E. Stiglitz, *Globalization and its discontents*, *op.cit.*

va económica pero también social que privilegie la lucha contra la desigualdad como principal objetivo. No fue ese un propósito del Consenso de Washington, pero es seguramente el que podríamos denominar como Consenso de México y que aquí buscamos concitar.

## Marco histórico y conceptual

Antes de adquirir el carácter de reformas derivadas del Consenso de Washington, las políticas diseñadas en los centros de decisión mundial para avanzar hacia una economía global de mercado se denominaron "políticas de ajuste" y tuvieron como rasgo sustantivo imprimir mayor eficiencia a la competitividad capitalista en todos los ámbitos del planeta. No se puede negar que, cuando menos, el intento prosperó y que a pesar de las críticas, aún reúne importantes esfuerzos y recursos a pesar, también, del predominio de sus decepcionantes resultados sociales y económicos.

Con las "políticas de ajuste" en curso, a finales de los años ochenta surgió de la academia el Consenso de Washington, que proyectó el ajuste hacia las economías rezagadas de capitalismo latinoamericano y que de inmediato fue apropiado por las instancias de decisión internacional, que de suyo ya aplicaban la estrategia.<sup>7</sup>

Los elementos de las dos generaciones del Consenso son ahora claramente reconocibles: acortamiento de la economía pública mediante la privatización de sus activos; apertura comercial y eliminación de las políticas industriales locales; desregulación de los flujos de capitales, especulativos o no; introducción de la ética de mercado en todos los ámbitos posibles, fueran económicos, políticos, sociales o culturales; privatización de los servicios públicos, en particular de la educación superior, la salud y la previsión social; desplazamiento de la obra pública en favor de contrataciones privadas; eliminación de reclamos y asperezas diplomáticas hacia Washington y las agencias financieras internacionales; ciudadanización y transparencia en los procesos electorales, y rendición de cuentas respecto al uso de recursos públicos.

En esa perspectiva, uno de los antecedentes activos del ajuste en los años setenta fue el GATT.<sup>8</sup> Después de haber surgido al mismo tiempo que el FMI y de varias décadas de vida latente, se relanzó al GATT como instrumento comercial de las políticas de ajuste y después del Consenso de Washington, con la misión de prohijar la desgravación arancelaria acelerada a efecto de abatir las restricciones al comercio internacional y expandir los mercados mundiales.

En 1980 el gobierno mexicano resistió las presiones y pospuso su ingreso al GATT, lo cual finalmente ocurrió en 1986. Aún antes, se registraron las primeras incidencias del ajuste —después Consenso— en México, en lo que se llamó la Alianza para la Producción de los años setenta que consistió en una amplia convocatoria al sector privado pero no implicó una señal esperada, la privatización de empresas estatales.

Más aún, el gobierno mexicano decidió entonces estatizar la banca comercial a consecuencia de su proclividad especulativa y expatriadora de divisas,<sup>9</sup> lo cual, coincidiendo con el cambio de administración, propició una reacción política y económica que finalmente instaló una estirpe de gobiernos incapaz para resistir el ajuste ni los impulsos del Consenso y, en breve lapso, abiertamente conversos y crecientemente sometidos a las directrices de Washington. En ese punto seguimos en los inicios del siglo XXI.

<sup>7</sup> Armando Labra, *Para entender la economía mexicana*, Segunda Edición, 1991, Facultad de Economía, UNAM-Diana.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> *Ibid.*

A partir de 1982 el gobierno mexicano comenzó a modificar el marco legal constitucional a efecto de abrir cauce a las reformas previstas en las políticas de ajuste y en la primera generación del Consenso. La tarea fue prolija y se recoge en una veintena de gruesos volúmenes conocidos como *Legislación para el Cambio*, obra publicada por la Presidencia de la República en el sexenio que culminó en 1988, pero que comenzó a aplicarse en diciembre de 1982 mediante cambios constitucionales, entre otras modificaciones legales. El control hegemónico del Congreso por parte del gobierno permitió las aprobaciones necesarias.

Entre 1982 y 1988 la expresión de los lineamientos del Consenso tuvo varias manifestaciones, desde los iniciales programas coyunturales hasta los llamados Pactos de Solidaridad<sup>10</sup> que buscaban reunir la aquiescencia y apoyo de los sectores empresariales a efecto de incitarles a invertir en el país, animando una atmósfera de "rentabilidad y confianza". El reclamo privatizador, que había sido persistente desde principios de los años setenta, cobró un auge sin precedente —ni consecuente—, como veremos enseguida.

El perfil común de los cuatro programas y pactos convenidos en ese lapso se puede apreciar en dos planos: el político, que refleja la desconfianza de los destinatarios empresariales nacionales y extranjeros, y que explica por qué resultaba necesario reiterar y ampliar la oferta gubernamental con regular frecuencia, y el económico, desde los programas y pactos perfilaron su atención en los siguientes elementos:

- El Programa Inmediato de Reordenación Económica de 1982 a 1986, centró sus propuestas en el combate a la inflación mediante reducciones del gasto público
- El Programa de Aliento y Crecimiento de 1986 a 1987 buscó estimular la inversión privada, inició la privatización de empresas públicas y privilegió la disciplina presupuestal
- El Pacto de Solidaridad Económica de 1987 a 1988 se propuso aumentar los ingresos tributarios y reducir el gasto público, establecer controles de precios y salarios, y remarcar la disciplina monetaria y fiscal. A pesar de su breve duración se convirtió en una secuencia de cuatro etapas que gradualmente buscaron mitigar la irritación social vinculada al proceso electoral que desembocó en el cuestionado triunfo de Salinas de Gortari
- El Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico cubrió, en cinco etapas, el periodo 1988 a 1991. Su rasgo permanente fue una política monetaria y fiscal antiinflacionaria, desgravación arancelaria, estímulos a la producción exportadora, ajustes salariales y cambiarios, subsidios alimentarios y reducciones al impuesto sobre la renta de sectores de bajas percepciones para compensar el empobrecimiento de los grupos de ingresos medios y bajos

El hilo conductor de los programas y pactos instrumentados de 1982 a 1991 fue la contención inflacionaria como desafío prioritario. Ese proceso se concibió como un fenómeno eminentemente monetario, de forma que para combatirlo se acudió de manera exclusiva a medidas monetarias y de política comercial, no sólo para reducir el crecimiento incontrolado de los precios, sino para restablecer el crecimiento de la economía, no mediante estímulos a la producción interna sino a la importación indiscriminada de bienes y servicios.

10 *Ibid.*

**Cuadro 1**

México:  
entidades y organismos del  
sector público federal  
1980-2003

**Fuente**

Poder Ejecutivo Federal,  
*Informe de Gobierno*,  
Anexo estadístico,  
varios años.

Años	Organismos descentralizados	Empresas de participación estatal		Fideicomisos públicos	Total entidades
		Mayoritaria	Minoritaria		
1980	87	630	-	186	903
1981	88	583	-	201	872
1982	103	754	75	223	1 155
1983	96	696	74	192	1 058
1984	94	699	74	170	1 037
1985	95	625	65	147	932
1986	93	524	7	108	732
1987	93	433	3	83	612
1988	93	279	-	77	449
1989	88	229	-	62	379
1990	82	147	-	51	280
1991	78	120	-	43	241
1992	82	100	-	35	217
1993	82	98	-	30	210
1994	81	106	-	28	215
1995	80	99	-	25	204
1996	72	91	-	22	185
1997	71	96	-	23	190
1998	71	120	-	22	213
1999	74	79	-	22	175
2000	74	80	-	21	175
2001	77	80	-	20	177
2002	79	81	-	20	180
2003	83	71	-	19	173
<b>Disminución de entidades públicas por período</b>					
1982-1988	10	475	75	146	706
1989-1994	7	123	-	34	164
1995-2000	6	19	-	4	29
2000-2003	-9	9	-	2	2
1982-2003	20	683	75	204	982

Nota: el signo negativo indica creación de nuevas entidades.

Las consideraciones relacionadas con la economía real no tuvieron relevancia en las políticas económicas de esa época. Más aún, aunque en sus enunciados discursivos prevalecía por un lado una clara vocación monetarista y antiinflacionaria y por otro la protección del empleo y la producción, claramente sólo se cumplió con lo primero. Ello explica el pobre desempeño económico y, desde luego, social de la primera generación de reformas aplicadas en México inspiradas en el Consenso de Washington.<sup>11</sup>

Entre 1989 y 1994 cobró auge la prevalencia de las directrices del Consenso, se abandonó la idea de plasmarlas en programas o pactos económicos y se comenzó a hablar de "reformas" en Mé-

11 *Ibid.*

xico. Si bien ya existía un fuerte antecedente jurisprudencial y una clara inclinación de la política económica en una senda neoliberal alentada por la experiencia chilena instrumentada por la dictadura que derrocó al régimen de Salvador Allende en 1973, la novedad era que ya no sólo se trataba de un asunto económico sino integral.

Era la forma de vincular a México al mundo global, no sólo un paquete económico. Sin embargo, el factor detonante de las reformas en este lapso fue rigurosamente económico: la privatización de activos públicos dentro de un patrón obsesivo y predominantemente corrupto en el que, como aprecia Stiglitz, "se confundieron los fines con los medios".

Es decir, atendiendo a la añeja demanda empresarial de los años setenta, se desató el dogma de privatizar por privatizar que distorsionó el fin original de las privatizaciones como instrumento de movilización de recursos y desde luego canceló la posibilidad de crear entidades públicas por necesarias que fueran.

Producto del afán privatizador y sus rasgos dogmáticos, el número de empresas públicas pasó de 1155 en 1982 a 173 en 2003. En cantidad, el número mayor de privatizaciones y liquidaciones de organismos públicos (706) se llevó al cabo entre 1982 y 1988 y las de mayor escala e importancia –en número 164, entre ellas, Teléfonos de México– se realizaron en el lapso 1989-1994, según consignan los informes presidenciales de esos años. En total pasaron a manos privadas o fueron liquidadas 982 empresas del Estado entre 1982-2003 y se crearon 9 (véase el cuadro 1).

La audacia obsesiva, diríase enfermiza y notoriamente corrupta, de privatizar todo lo posible a cualquier costo a cuenta del erario y sin distinguir aquellos activos estratégicos para la Nación, llegó a extremos como las modificaciones apresuradas e impuestas al Congreso en diciembre de 1991 respecto al Artículo 27 constitucional, a efecto de dar cabida a la privatización de los ejidos, que por cierto no ha sucedido en los hechos, salvo contadas excepciones.

Comenzó, también, la inconstitucional apertura al interés privado de la generación de energía eléctrica (1992), la apertura indiscriminada a la privatización educativa, proliferando instituciones nacionales y extranjeras cada vez más apegadas a motivaciones mercantiles en franco demérito de la formación de los educandos.

De la reprivatización de la banca y el desaseo impune respecto al turbio origen de instituciones de sobra conocidas como el Fobaproa y el IPAB, o de negocios a costa del erario relacionados con el rescate carretero o los Pidiregas, existen demasiados testimonios, información y escándalos públicos como para distraer aquí al lector.

## Las reformas: segunda generación mexicana

En el periodo de 1995-2003 continuó el proceso de reformas, si bien con menos espectacularidad y eficiencia, aunque sin despojarse del carácter dogmático que prevaleció durante el gobierno anterior. Claramente ya no se trataba de un asunto económico interno sino de incrustar plenamente a la nación como parte subordinada del proceso globalizador, como anexo complementario de la economía estadounidense.

El signo más claro de esa nueva vocación fue la entrada en vigor del TLCAN el primer día de 1994.<sup>12</sup> Producto no de la negociación sino de la concesión y del previo desmantelamiento arancelario, el TLCAN constituyó la culminación de un proyecto del gobierno mexicano considerando un so-

12 M. E. Cardero (comp.), *Qué ganamos y perdimos con el TLC*, Siglo XXI Editores, 1996.

porte eficiente del nuevo modelo económico. Gobierno y Tratado sufrieron un embate indeleble de desprestigio de impacto mundial al coincidir en fecha y hora con el levantamiento zapatista en Chiapas, que obtuvo una mayor cobertura en los medios.

Visto en perspectiva, el TLCAN sigue siendo un ejercicio controvertido de ventajas y desventajas cuyo saldo es elemental: no ha beneficiado a las mayorías ni ha impreso dinamismo a los sectores no asociados al comercio exterior; ha deteriorado los eslabones productivos que atendían el mercado interno y, al amparo de la política económica, ha conducido a la desindustrialización y al cierre masivo de empresas nacionales, así como al desempleo y erosión del bienestar de la población mexicana, por otra parte, el TLCAN ha generado un sector externo reducido y rentable vinculado a empresas transnacionales, un flujo sustantivo de capitales especulativos, la terciarización de la economía y numerosos reconocimientos de diversos sectores y organismos económicos y financieros internacionales. Como concluía Celso Furtado en 1998: "Con ello (el TLCAN) las industrias norteamericanas podrán recuperar competitividad internacional, dado que los salarios monetarios en México equivalen a no más de una décima parte de los que prevalecen en Estados Unidos. La experiencia de integración con México, que excluye la movilidad de la fuerza de trabajo, servirá de modelo para un proyecto más amplio, capaz de abarcar todo el continente."<sup>13</sup>

En una vertiente más ligada al sentido de transformación institucional asociado a la segunda generación del Consenso, en el periodo que se comenta el Poder Judicial experimentó diversas acciones con el ánimo de transparentar su funcionamiento, lo cual ha prosperado lentamente. Asimismo, se dio atención especial a la descentralización de la educación y la salud, aunque con resultados dispares; funcionó en salud, pero resultó un fracaso en materia educativa.

En la perspectiva de la segunda generación del Consenso, es posible considerar un éxito la evolución democrática que significó ciudadanizar los procesos electorales mediante la autonomía del Instituto Federal Electoral y la creciente participación del Congreso en la toma de decisiones no hegemónicas por el Ejecutivo. Eventos recientes, como la descuidadización del IFE en 2003, mediante un franco carácter partidario de sus nuevos miembros consejeros, alertan sobre la reversibilidad de estos arduos y endeble avances democráticos.

En materia económica, las reformas han construido una senda de dependencia exacerbada no respecto a la economía global sino a la estadounidense y la asunción de políticas procíclicas que han acentuado el decaimiento de la economía mexicana y limitan sus capacidades de recuperación.

En el lapso reformador que va de 1982 a 2002, el PIB promedió un crecimiento de 2.2%, el PIB por habitante 0.3% y la inflación registró 41.5%. El número de mexicanos ocupados creció 2.5%, pero las remuneraciones promedio en sólo 1%. El comercio exterior —exportaciones más importaciones— rebasó 50% del PIB, las inversiones extranjeras representaron 3.1% del PIB y el saldo de la deuda pública casi la mitad de ese agregado. El desempeño de los tiempos previos a las reformas resultó, en todos los casos, superior (véanse los cuadros 2 y 3).

El notable crecimiento del comercio exterior durante la era de las reformas, se ha acompañado de una profundización de su concentración. En la actualidad, sólo 30 empresas extranjeras localizadas en México realizan 40% de las exportaciones totales de mercancías y 44% de las no petroleras de nuestro país con el mundo y son, además, de las 200 que más exportan desde América Latina (véase el cuadro 4).

<sup>13</sup> Celso Furtado. *El capitalismo global*, Fondo de Cultura Económica, 1999.

**Cuadro 2***México:**Balance macroeconómico  
antes y durante**las reformas neoliberales,**1960-2002**(Tasas promedio del periodo)*

Años	PIB (% real) <sup>1</sup>	PIB per cápita (% real) <sup>1</sup>	Inflación (tasa anual) <sup>2</sup>	Personal ocupado (% anual) <sup>3</sup>	Remuneraciones medias (% anual real) <sup>4</sup>	Salario mínimo general (% real anual) <sup>5</sup>
<b>Antes de las reformas neoliberales</b>						
1960-1964	7.1	3.7	4	-	-	12
1966-1970	6.3	2.8	3.4	-	-	4.2
1971-1976	6	2.6	15.1	3.22	21.87 <sup>b</sup>	2.2
1977-1981	7.4	4.4	23.1	6.78	28 <sup>c</sup>	0.5
1960-1981	6.8	3.5	11	4.84 <sup>a</sup>	26.9 <sup>d</sup>	3.7
<b>Etapas de las reformas neoliberales</b>						
1982-1988	0.2	-2	89.2	0.2	-6.9	-8.9
1989-1994	3.9	1.9	17	4.4	7.8	-4.1
1995-2000	3.5	1.8	22.2	2.2	-0.5	-4
1982-2002	2.2	0.3	41.5	2.5	1	-5.3

**Notas del período 1960-1981**

**1** Tasas de crecimiento real (base 1980=100); **2** Tasa anual acumulada del INPC. De 1960 a 1969 corresponde al deflactor del PIB. **3** Tasa de crecimiento del personal ocupado remunerado. **4** Tasa anual de crecimiento de las remuneraciones medias por persona ocupada registrado por el SCNM. **5** Tasa de crecimiento real del salario mínimo general promedio, base 1960=100. **6** Tasa de participación respecto al PIB. **7** Entradas de inversión extranjera directa. **8** Suma de los saldos anuales acumulados de la deuda interna y externa respecto al PIB. **9** Gasto público federal de las secretarías de Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social y Reforma Agraria. Incluye el gasto del ODF en esos sectores. \* Corresponde al período 1971-1981. \*\* Corresponde al período 1971-1981. **b** Corresponde al período 1972-1976. **c** Corresponde al período 1977-1979. **d** corresponde al período 1972-1979. **e** suma de los saldos anuales acumulados de la deuda interna y externa respecto al PIB.

**Notas del período 1982-2002**

**1** Variación real, base 1993=100. **2** Tasas de inflación anual promedio, base 2002=100. **3** Tasa de crecimiento del personal ocupado remunerado registrado en el SCNM. **4** Tasa de crecimiento anual de las remuneraciones medias por persona ocupada registrado por el SCNM. **5** Tasa de crecimiento real del salario mínimo promedio, base 2002=100. **6** Tasa de participación respecto al PIB. **7** Inversión extranjera directa y de cartera. **8** Saldos de la deuda pública, interna y externa, al final del período. No incluye pasivos contingentes. **9** Gasto público federal respecto al PIB (%).

Exportaciones (% del PIB) <sup>6</sup>	Importaciones (% del PIB) <sup>6</sup>	Comercio exterior (% del PIB) <sup>6</sup>	Inversión extranjera (% del PIB) <sup>7</sup>	Deuda pública (% del PIB) <sup>8</sup>		Gasto social (% del PIB) <sup>9</sup>
				Interna	Externa	
10.7	11	21.8	6.7	n.d.	n.d. <sup>e</sup>	-
9.3	10.3	19.6	5.8	10.3	0.9 <sup>e</sup>	-
10.2	16.4	24.3	3.3	16.6	3.9 <sup>e</sup>	-
12.1	16	28.4	11.1	16.8	10.0 <sup>e</sup>	-
10.6	13.5	23.5	4.3	14.1	23.2 <sup>e</sup>	-
20.9	20.3	41.3	1.2	28.9	48.2	6.7
19	23.9	42.9	4.8	17.3	24.6	7.4
33.5	35.7	69.2	3.7	10.3	22.2	8.9
24.8	26.9	51.6	3.1	18.9	30.5	7.8

#### Fuentes

Para el período 1982-2002, principalmente con base en cifras oficiales publicadas por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, *México: Indicadores macroeconómicos 1980-2003*, México, 2003.

Para el período 1960-1981: SHCP, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, varios años; INEGI, *Estadísticas Históricas de México*, sitio [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx); Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras*, México, 1981; Banco de México, varios años; G. Ortiz y L. Solís, "Estructura financiera y experiencia cambiaria: 1954-1977, *Documentos de investigación*, enero de 1978; Villarreal, Rene, "Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México" FCE, México, 1977; Aguilera, Manuel, "Un balance preliminar de la Ley sobre Regulación de la Inversión Extranjera" en, *México: una economía en transición*, vol. 2, p. 302, Ed. Limusa, México, 1985; Torres Gaytán, Ricardo, *Un siglo de devaluaciones del peso mexicano*, Ed. Siglo XXI, 3ª edición, México, 1983. Anexo.

**Cuadro 3****México:****Balance macroeconómico  
antes y durante****las reformas neoliberales,  
1960-2002****(Tasa promedio del período)**

Años	PIB (% real) <sup>1</sup>	PIB per cápita (% real) <sup>1</sup>	Inflación (tasa anual) <sup>2</sup>	Personal ocupado (% anual) <sup>3</sup>	Remuneraciones medias (% anual real) <sup>4</sup>	Salario mínimo general (% real anual) <sup>5</sup>
<b>Antes de las reformas neoliberales</b>						
1960-1981	6.8	3.5	11.0	4.8 <sup>a</sup>	26.9 <sup>d</sup>	3.7
<b>Etapa de las reformas neoliberales</b>						
1982-2002	2.2	0.3	41.5	2.5	1.0	-5.3
<b>Fuente</b> Cuadro 2						

Hay quienes afirman que el desalentador saldo de las reformas obedece a que sus premisas no se ejecutaron a profundidad e incluso no falta quien desde el gobierno reclame que aún no comienzan siquiera las reformas neoliberales y que las críticas obedecen a simple ignorancia. Así lo expresó el Secretario de Hacienda de México en un insólito artículo *"Don't Blame our Failures on Reforms that have not Taken Place"*, publicado por la revista canadiense *Forum*, del Fraser Institute, en su número correspondiente a junio de 2003.

**La degeneración de las reformas**

De tanto mencionarse las reformas, han sufrido un desgaste de contenidos que ha desfigurado su esencia. Tal vez ello explica por qué no se logra avanzar en ninguna de ellas y por qué surge la necesidad de recalibrar la naturaleza de cada reforma.

Las reformas se han convertido en un fin en sí mismas, cobrando preeminencia su carácter dogmático. Amartya Sen citó a T. E. Huxley cuando dijo que "es el destino acostumbrado de toda nueva idea, de nacer como herejías y terminar como supersticiones".<sup>14</sup> Eso ha sucedido con las reformas estructurales surgidas del Consenso de Washington.

El gobierno actual no se planteó reformas. El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 sólo menciona de paso que: "El Estado requiere reformarse, entre otras vías, mediante una revisión integral de

<sup>14</sup> Amartya Sen, *Development as Freedom*, Alfred Knopf, 1999.

Exportaciones (% del PIB) <sup>6</sup>	Importaciones (% del PIB) <sup>6</sup>	Comercio exterior (% del PIB) <sup>6</sup>	Inversión extranjera (% del PIB) <sup>7</sup>	Deuda pública (% del PIB) <sup>8</sup>		Gasto social (% del PIB) <sup>9</sup>
				Interna	Externa	
10.6	13.5	23.5	4.3	14.1	23.2 <sup>c</sup>	4.6
24.8	26.9	51.6	3.1	18.9	30.5	7.8

la Constitución.<sup>15</sup> En junio de 2002 se planteó, por recomendación de los organismos financieros internacionales, un haz de diez reformas de diversa naturaleza sin las cuales se pone en tela de juicio la aptitud del gobierno, la sociedad y la economía mexicanos, de insertarse de manera eficiente en la economía global.

Las reformas se encuentran en el Programa Nacional de Financiamiento de Desarrollo y aunque ahí se apunta que el origen de tales reformas "estructurales" surge del Plan Nacional de Desarrollo, éste no las menciona. Las reformas económicas se enlistaron como parte del Pronafide, en ocasiones con un curioso léxico o pocas veces superado por el contenido.

El verdadero origen del paquete traducido en el Pronafide se encuentra en el documento del Banco Mundial publicado un poco antes, que define la "agenda del desarrollo para la nueva era" de México y que prevalece sobre cualquier plan elaborado por el gobierno.<sup>16</sup> Vale la pena recordar esas reformas, que no mencionan siquiera la reforma del Estado esbozada en el Plan Nacional de Desarrollo. Las reformas del Pronafide y sus objetivos son:<sup>17</sup>

- **Educativa.** Establecer un sistema educativo descentralizado y flexible que proporcione una formación de vanguardia con calidad y permita disminuir la desigualdad social

<sup>15</sup> *Plan Nacional de Desarrollo*, Gobierno de México, 2001.

<sup>16</sup> *Mexico, a Comprehensive Development Agenda for the New Era*, editado por Marcelo M., Giugale, Olivier Lafourcade, y Vinh H. Ngyuen, The International Bank for

Reconstruction and Development, World Bank, Washington, 2001.

<sup>17</sup> *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo*, 2002-2006.

**Cuadro 4**

Participación de las mayores empresas exportadoras de capital extranjero en las exportaciones de México, 2000<sup>1</sup>  
(En millones de dólares y %)

Empresa	Sector	Exportaciones	% del grupo
1 General Motors	Automotriz	9 095.3	14.27
2 Daimler Chrysler Group	Automotriz	6 744.7	10.58
3 Delphi Corporation	autopartes	6 006	9.42
4 Volkswagen	Automotriz	4 274	6.7
5 Samsung de México	Electrónica	3 950	6.2
6 Delphi Paccar Electrics Systems	Autopartes	3 414.4	5.36
7 Sony de México	Electrónica	3 033	4.76
8 IBM	Computación	2 996	4.7
9 Hewlett-Packard	Computación	2 456	3.85
10 Lear Holding	Autopartes	2 244.9	3.52
11 Nissan Mexicana	Automotriz	2 061.5	3.23
12 Ford Motors Com.	Automotriz	1 995.3	3.13
13 Visteon	Autopartes	1 904	2.99
14 GE	Electrónica	1 838.6	2.88
15 Phillips de México	Electrónica	3 062.1	4.8
16 Matsushita Electric de México	Electrónica	1 456.9	2.29
17 Delphi Delco Electronics	Autopartes	1 163.5	1.83
18 Altec Electrónicas	Electrónica	952	1.49
19 Sistema Pepsicola	Bebidas	764	1.2
20 Matsushita Industrial	Electrónica	707.5	1.11
21 Grupo Kodak	Fotografía	563	0.88
22 Kodak Expot	Fotografía	551.2	0.86
23 Ispat Mexicana	Acero	434.8	0.68
24 John Deere de México	Maquinaria	397.1	0.62
25 Carplastic	Autopartes	387.9	0.61
26 Coclisa	Autopartes	359.7	0.56
27 Dupont de México	Química	319	0.5
28 Honda Motors de México	Autopartes	233	0.37
29 Merck Sharp	Química	206	0.32
30 Procter & Gamble	Química	173.5	0.27
<b>Total</b>		<b>63 744.9</b>	<b>100</b>
Exportaciones de mercancías de México (2002):		160 763	
Exportaciones no petroleras de México (2002):		146 287	
Representan 40% de las exportaciones totales de mercancías y 44% de las exportaciones no petroleras			

**Nota 1**

Se trata de las 30 empresas de capital extranjero clasificadas dentro de las 200 mayores exportadoras de América Latina por la revista *América Economía* en 2002.

**Fuente**

Revista *América Economía*, agosto 14 de 2003, pp. 47-51.

- *Energética*. Promover una mayor participación del sector privado en el funcionamiento del sector e impregnar de eficiencia la administración de las empresas paraestatales y ofrecer servicios a precios competitivos
- *Federalismo*. Arribar a un nuevo pacto federal que permita que cada nivel de gobierno realice acciones que respondan de manera inmediata y efectiva a las necesidades de la población; fortalecer y respetar las autonomías estatales y municipales y distribuir de manera adecuada las atribuciones y los recursos entre los distintos órdenes de gobierno

- *Financiera.* Fomentar el ahorro interno, en especial el de largo plazo y el popular; instaurar un marco legal que permita la consolidación del sector financiero y la reactivación de la actividad bancaria; profundizar el desarrollo del mercado de capitales (valores y deuda) en México, y convertir al sistema financiero en un instrumento promotor del desarrollo económico y social sostenible
- *Fiscal.* Erigir con una nueva hacienda distributiva que mantenga finanzas públicas sanas y que permita una justa reorientación del gasto y una menor dependencia de los ingresos petroleros; disminuir la evasión y la elusión fiscal es: reducir el desplazamiento de la inversión privada, y disponer de los recursos fiscales suficientes para garantizar el cabal cumplimiento de las obligaciones del Estado
- *Presupuestaria.* Modernizar el ejercicio presupuestario y dotarlo de eficacia y transparencia; instrumentar mecanismos que brinden certidumbre económica y eviten la paralización de las actividades estatales; establecer reglas mínimas en la conducción de las finanzas públicas, e impregnar de mayor eficiencia el uso de los recursos públicos
- *Judicial.* Proteger y preservar el interés colectivo, minimizando en lo posible el riesgo o amenaza a la integridad de las personas y su patrimonio; abatir los niveles de corrupción mediante una mayor transparencia en la gestión y administración pública, y garantizar la seguridad pública con el ejercicio de una procuración de justicia pronta y expedita
- *Laboral.* Impulsar una nueva cultura laboral que amplíe las oportunidades de desarrollo de los trabajadores; promover la modernización sindical garantizando el respeto y la autonomía, y aprovechar el "bono demográfico"
- *Sistemas de pensiones y seguridad social.* Preparar los sistemas de pensiones de los trabajadores que laboran en el gobierno federal, empresas paraestatales y en estados y municipios para el revertimiento de la pirámide demográfica a fin de evitar problemas de sostenibilidad en el futuro; incrementar el número de guarderías para permitir a un mayor número de mujeres incorporarse al mercado laboral; mejorar el sistema de salud y lograr una mayor coordinación entre los órganos que lo integran para ampliar su cobertura y evitar duplicación de esfuerzos
- *Sector telecomunicaciones.* Lograr que el Estado funcione como promotor de la informática y las telecomunicaciones y generalizar el acceso a los servicios de este sector; brindar acceso a la población de los beneficios de la globalización, y aumentar la competencia y la inversión en el sector

En el breve transcurso de la actual centuria el gobierno mexicano no ha logrado concretar avances en ninguno de los ámbitos a reformar. Ciertamente, existe un problema de operación política pero también conceptual, en la medida en que no existe un ejercicio crítico interno para definir siquiera el sentido y contenido de las reformas "estructurales". Por ejemplo, al hablar de una reforma del Estado en realidad se alude a la idea de reformar al gobierno, que es una categoría distinta. Los temas propuestos por el gobierno en turno como "agenda de la reforma del Estado" se refieren en realidad a cambios de orden administrativo y medidas de eficiencia y transparencia respecto al funcionamiento de los órganos y niveles de gobierno.

En contraste, la experiencia histórica demuestra que reformar al Estado implica modificar o sustituir la naturaleza, función y legalidad de los tres poderes que lo constituyen. El Estado no sólo concierne al gobierno sino a todas las instituciones, públicas y privadas, la ciudadanía, el territorio y a la Constitución. Estos elementos vitales del Estado no se reforman, se revolucionan, así sea pacíficamente, ya que implica trastocar el orden legal establecido para introducir otro o imponerlo. La mag-

nitud de la tarea rebasa la visión de iluminados y se ubica en el orden de cambios que alteran todas las instituciones y que exige un vasto consenso nacional.

¿Es eso lo que se quiere? ¿Es eso lo que quieren los mexicanos? Aparentemente no, si se observa el tedio que ocasiona el tema. Lo que se quiere y necesita es menos ambicioso y consiste en reformar al gobierno para hacerlo eficiente, incorrupto, transparente, apto para cumplir los compromisos, esos sí, de Estado, consagrados en la Constitución. En la confusión de conceptos podemos obtener experiencia de los acontecimientos en Europa del Este, Rusia y la otra Yugoslavia, en donde el derrocamiento o disolución de los estados socialistas se ha entrelazado con la invasión del mercado con resultados dramáticos en términos de ingobernabilidad, desigualdad, corrupción y violencia social.

La reforma fiscal ha tenido una historia reciente que preocupa. Planteada originalmente como una Nueva Hacienda Pública Distributiva en 2001, se convirtió en una disputa sobre las tasas del IVA a alimentos y medicinas, que a su vez fracasó en desfavor del gobierno. En 2003 bajo el título menos pretencioso de reforma fiscal, se replantea de nuevo el aumento del IVA sin alterar significativamente ningún otro de los renglones de ingresos públicos, no digamos de la hacienda pública. Independientemente de las alternativas de carácter tributario que pudieran incidir en una mayor recaudación, el hecho es que no existe una reforma. Ajustes de tasas, sí, reforma, no.

En efecto, es necesario elevar la mira y no sólo considerar una reforma fiscal sino extender el horizonte hacia una reforma hacendaria, es decir, que aborde todos los componentes de la hacienda pública, desde las potestades federales, estatales y municipales en la materia, hasta las prioridades del gasto, la gama completa de ingresos y la composición de la deuda pública. Esta reforma es posible y necesaria, pero encara una franca oposición del ejecutivo federal, pues inevitablemente entrafía mermar el ámbito discrecional de la autoridad hacendaria.

En una perspectiva de reformas hacendarias y no sólo fiscales, existe la posibilidad de avanzar en la medida que fuerzas políticas distintas al ejecutivo federal, es decir, los gobiernos estatales, municipales y el Poder Legislativo logren superar la refracción que por ahora detiene el proceso.

La reforma energética se ha polarizado en la privatización del sector eléctrico que, de hecho, en forma decreciente administra el gobierno. Se pretende, en suma, que las actuales instituciones públicas sigan sirviendo a los sectores subsidiados y todo incremento rentable en el futuro sea realizado por empresas privadas. La ley que rige el servicio eléctrico permite ya tal circunstancia, pero resulta que es inconstitucional. El actual y el anterior gobierno plantearon la insuficiencia financiera de la Comisión Federal de Electricidad, así como de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, como justificación para atraer capitales privados; empero, tal insuficiencia no existe.<sup>18</sup> No se ha logrado sustanciar razón alguna que justifique la privatización ni los beneficios concretos que arrojaría.

El contenido de las demás reformas se desconoce o, como la laboral, no amerita la jerarquía de reforma, puesto que no alteran el *statu quo*. No han llegado a las Cámaras. Como se puede apreciar claramente las reformas planteadas no tienen relación entre sí, ni con un propósito común, son un fin en sí mismas y por tanto son producto de la confusión de medios y fines. Ello da razón de su fracaso. Inexplicablemente, el gobierno persiste en emplearlas como tema de discurso e incluso de acción, a pesar de ser expedientes severamente cuestionados por la historia y la realidad, en México y el mundo.

<sup>18</sup> Los informes financieros de la CFE así lo demuestran. El informe del auditor externo designado por la Secdan correspondiente al ejercicio fiscal de 2001 concluye: "La CFE tiene una estructura financiera sana... El pasivo total equivale a 35.9% del patrimonio. Significa que por ca-

da peso adeudado se tienen 2.8 pesos propios. El grado de apalancamiento es de 26.4 pesos que representa un bajo riesgo financiero. La participación propia en el activo es de 73.6%. La vida útil remanente de los activos fijos en operación equivale a 57.8% de la vida probable y su depre-

El premio Nobel de economía Joseph E. Stiglitz ha realizado un meticuloso estudio sobre el fracaso de las reformas neoliberales en América Latina<sup>19</sup> a partir de la observación de sus resultados en la década de los años noventa y tiene razón cuando remarca que, considerando virtudes y defectos, los saldos esenciales son los siguientes: aumento de la inestabilidad y de la pobreza y la desigualdad; intensificación de la desigualdad; indicadores de desarrollo humano mediocres, mayor inseguridad pública, y falta de voz de los pobres.

Stiglitz subraya que las fallas críticas de las reformas han sido las siguiente: a) aumentaron la exposición de los países al riesgo, sin acrecentar su capacidad de hacerle frente; b) las reformas macroeconómicas no eran equilibradas pues asignaban demasiada importancia a la lucha contra la inflación y no atendían lo suficiente a la lucha contra el desempleo y la promoción del crecimiento, y c) impulsaron la privatización y el fortalecimiento del sector privado y restaron importancia al mejoramiento del sector público; no mantuvieron el equilibrio adecuado entre el Estado y el mercado.

A partir de esas experiencias teóricas y de la observación de nuestra realidad, quizás sea pertinente pensar si en efecto logramos construir una sociedad mejor a la que teníamos antes de comenzar el proceso reformador en 1982 o no<sup>20</sup> y reflexionar sobre la necesidad profunda de reformar las reformas. Para ello podríamos tomar por último una recomendación de Stiglitz:

**La reforma debe tener objetivos claros y apuntar a metas mucho más ambiciosas que un simple aumento del PIB. Actualmente se reconoce cada vez más que los objetivos del Consenso de Washington eran demasiado estrechos o, más precisamente, desencaminados en lo que respecta a sus prioridades. Tendrían que haberse centrado en el desarrollo democrático, equitativo y sostenible**

A lo anterior sigue que si de reformar la reforma se trata, es necesario evitar confundir los fines con los medios, anticipar los efectos sociales de la política económica y superar el falso antagonismo entre Estado y mercado. A partir de ahí, no hay recetas generales. Es igualmente cierto que la aplicación de políticas idénticas a todo país ha sido uno de los rasgos más perjudiciales de las recomendaciones impuestas por organismos financieros internacionales al amparo del Consenso de Washington.<sup>21</sup>

---

ciación probable por año es de 3.6%; significa una garantía de por lo menos 16 años de capacidad instalada para generar energía eléctrica ([www.cfe.gob.mx](http://www.cfe.gob.mx)).

<sup>19</sup> Programa Nacional de Financiamiento, *op. cit.*

<sup>20</sup> Atilio Borón, *El capitalismo y las democracias en América Latina*, Universidad de la Ciudad de México, 2003.

<sup>21</sup> El Informe de la UNCTAD sobre Comercio y Desarrollo, 2003, señala que debido a las reformas económicas institucionales de manera inflexible en los ochenta y noventa, "el panorama económico actual del mundo en desarrollo guarda una extraordinaria semejanza con las condiciones existentes a principios de los ochenta, cuando los choques externos, en particular la recesión generalizada en el mun-

do industrializado y las severas condiciones financieras, sumieron a América Latina en una profunda crisis mientras que la mayoría de las economías de Asia Oriental se adaptaron rápidamente y continuaron avanzando, tras una breve pausa, por sus sendas de crecimiento alto. Lo que resulta quizá más inquietante es que las dificultades que conoce América Latina han seguido después de muchos años de intensa reforma basados en los principios del mercado aplicados como reacción a la crisis de la deuda de los ochenta con el apoyo de las instituciones financieras internacionales. Estas reformas, conocidas como Consenso de Washington, pretendían eliminar los impedimentos estructurales institucionales al crecimiento, aumentar la capacidad productiva y mejorar el comportamiento del comer-

¿Cómo salir de la encrucijada en que nos encontramos? Quizá habría que ponderar que existe el riesgo de salir hacia atrás, hacia abajo, hacia arriba o hacia lo posible –que siempre resulta la mejor opción–, para no terminar siendo presas del pasado.<sup>22</sup>

En nuestro caso, el objetivo central de cualquier proceso de reforma debe ser el combate a la desigualdad, manifiesta en los altamente inequitativos patrones de distribución del ingreso y la riqueza, entre clases sociales, entre regiones, entre sectores económicos, entre géneros, entre ricos y pobres. Sabemos bien que la desigualdad no ameritó, ni amerita la atención del Consenso de Washington, pero en realidad constituye el principal problema latinoamericano y de México, por supuesto.

Así como Williamson descartó la desigualdad porque nadie en Washington contribuía –ni contribuye– a considerarla como tema de consenso, se podría afirmar sin temor a equivocarnos que, como problema, la desigualdad sí recoge el consenso de los mexicanos. Es ese nuestro principal y mayor desafío y lastre, sin desconocer otros.

En un estudio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Centro de Investigación y Docencia Económicas, entregado en mayo de 2003 al Senado de la República, se define el patrón de distribución del ingreso en México en el año 2000. En términos de ingreso per cápita, el decil de mayores percepciones absorbe 53% del total mientras que el decil menos favorecido recibe apenas 0.7%. En cuanto a gasto, el decil de mayores ingresos realiza 40.6% y el de menores ingresos sólo 0.8%.<sup>23</sup>

Para reformar a las reformas hay que comenzar por definir un gran objetivo, superando la dispersión que prevalece en el haz de diez reformas inconexas y de contenidos ignotos que se dieron a conocer en 2002 y que carecen de una lógica conductora, de un objetivo común; por un lado, porque dependen de la aptitud política de oficinas gubernamentales por lo general mal dotadas de tal atributo y porque se desprenden acritica y anárquicamente de los lineamientos del Consenso, que, como ya se ha visto, están superados por la realidad y por sus propias limitaciones.

El gran objetivo de una diferente y superior concepción de las reformas sólo puede emerger de un debate nacional, sobre todo en la medida que se considere que el resultado tenga un apellido democrático. Los contenidos de las reformas no pueden surgir de oficinas burocráticas, porque se obtienen resultados como las diez reformas del Pronafide que, por su origen, tienen una orientación economicista que frasea pero no resuelve los efectos sociales y políticos de medidas predominantemente económicas.

De hecho, el impulso social para debatir sobre el contenido profundo de una nueva reforma existe y crece. Se comienza a configurar una movilización social organizada y activa en diversos ámbitos del planeta, que presenta un frente adverso a los efectos de las reformas emanadas del Consenso y que se expresan en reclamos generalizados sobre: la inseguridad financiera derivada del desempleo y el subempleo; la angustia ocasionada por las sobrecargas de trabajo para cubrir el gasto familiar esen-

---

cio exterior, y poner término al patrón de desarrollo sustentado frenosos y acelerones asociado con el endeudamiento excesivo y las crisis periódicas de la balanza de pagos. Aunque se sostiene que esas reformas han tenido éxito en controlar la inflación e imponer la disciplina fiscal y monetaria, los datos del informe muestran que las reformas han fracasado exactamente en los mismos terrenos en que también lo habían hecho las políticas de sustitución de importaciones. Pero lo que resulta muy significativo es que

el problema radica no tanto en lo que se ha incluido en los planes de reformas, como en lo que se ha dejado fuera de ellos”.

**22** Alain Touraine, *¿Cómo salir del liberalismo?*, Paidós, Estado y Sociedad, 1999.

**23** SHCP/CIDE, *Distribución del pago de Impuestos y Recepción del Gasto Público por Deciles de Hogares y Personas Ordenados por Nivel de Ingreso*. Resultados para 2000, mayo de 2003.

cial; la conciencia del desastre ecológico, no futuro sino presente; la evidencia en los contrastes de vida extravagante de grupos reducidos frente a la degradación económica y social de la mayoría, y la percepción de que es de considerar una vida más simple para permitir que otros simplemente vivan.<sup>24</sup>

### Objetivo de la reforma de reformas

No está de más poner de relieve que desde su origen los elementos del Consenso de Washington que logró captar Williamson y que relanzaron las agencias financieras internacionales con giros ideológicos, políticos y económicos, de los cuales se desprende el espíritu de las reformas impulsadas por el gobierno de México en las dos décadas recientes, omitieron el problema fundamental del Continente y de nuestro país: la desigualdad.

No puede haber otro gran propósito de reforma alguna que no sea cerrar las brechas de la desigualdad que caracteriza a América Latina y desde luego a México, y no sólo por razones éticas o morales sino económicas y políticas. En efecto, la forma de sostener el crecimiento económico, avanzar al desarrollo y asegurar la estabilidad y la gobernabilidad es construyendo una sociedad sin mayorías miserables ni minorías ofensivamente opulentas. No hay mercado ni Estado, ni gobierno, que puedan sostenerse en tal condición.

Propondríamos por tanto debatir que el objetivo de la reforma de las reformas sea el Consenso de México comprometido en abatir la desigualdad y en esa perspectiva podríamos agrupar las reformas necesarias no como fines sino como lo que en realidad son: medios instrumentales para alcanzar nuestro propósito. ¿Instrumentos de quién? pues del Estado, recordando que el mercado sin freno resulta incompatible con la gobernabilidad democrática.<sup>25</sup>

Ello quiere significar cerrarnos a los procesos globales, pero si tener en cuenta que la mundialización no es un fin en sí mismo y que como país en desarrollo debemos involucrarnos en la economía internacional en nuestros propios términos, no en los establecidos por los mercados internacionales o las organizaciones multilaterales<sup>26</sup> o en consensos ajenos. En ese horizonte de reflexión es preciso analizar seriamente qué tan globalizada en realidad está la economía global<sup>27</sup> y si no acaso ya llegó demasiado lejos la llamada globalización.<sup>28</sup>

David Ibarra aporta enfoques frescos sobre la perspectiva equilibrada entre Estado y mercado aplicables al caso mexicano, que es necesario estudiar<sup>29</sup>, porque como afirma Marcos Kaplan: "la acción limitante o destructiva de la globalización sobre el Estado, su soberanía y su intervención, real e intensa como es, no parece llegar a convertirse en totalidad imponente y fatalidad irreversible..."<sup>30</sup>

Es importante mencionar que a lo largo de más de dos décadas las reformas inspiradas en el Consenso de Washington buscaron atraer inversiones extranjeras para activar la economía y, como

<sup>24</sup> Robin Dominguez en David C. Korten, *The Post-corporate World*, Kumarian Press, 1998.

<sup>25</sup> John Gray, *False Dawn. He Delusions of Global Capitalism*, Granta Publications, London, 1998.

<sup>26</sup> Dani Rodrik, "The New Global Economy and Developing Countries: Marking Openness Work", Overseas Development Council, *Policy Essay*, junio 24, 1999.

<sup>27</sup> Dani Rodrik, "Governance of Economic Globalization" en Joseph Nye y John Donahue, *Governance in a Globalizing World*, Brookings Institution Press, 2000.

<sup>28</sup> Dani Drink, *Has Globalization Gone too Far?*, Institute for International Economics, 1997.

<sup>29</sup> David Ibarra Muñoz, *Política y economía. Semblanzas y ensayos*, Miguel Ángel Porrúa, 1999. Es recomendable leer el artículo de Ibarra titulado "Ilegitimidad o derechos sociales exigibles", *El Universal*, 22 de octubre.

<sup>30</sup> Marcos Kaplan, *Estado y globalización*, UNAM, 2002.

se ha comentado, incitar la privatización de los activos estatales como muestra de una actitud abierta a la globalización. La década de los noventa se caracterizó por un creciente flujo de capitales y privatizaciones en el mundo, proceso en el cual México no fue excepción.

Fluyeron los capitales y abundaron las privatizaciones, pero ello no condujo al crecimiento económico, menos aún al desarrollo. Por una parte, muchas privatizaciones fracasaron desde la perspectiva empresarial y el grueso de la inversión extranjera se aplicó a adquirir activos existentes o a especular, no a construir nuevas empresas. Por tanto, su aporte a la producción y a la generación de empleo careció de significación, cuando no fue negativo, pues implicó despedir a numerosos mexicanos. De 1997 a la fecha ha decaído la apetencia privatizadora en el mundo –en México los ingresos por privatizaciones cayeron de 4 496 millones de dólares en ese año a 286 en 1999– y desde 2000 se ha contraído el trasiego de las inversiones extranjeras –sólo en 2002 decayeron entre 40 y 50 por ciento en México–, según la OECD,<sup>31</sup> ahora más abocadas a consolidar sus adquisiciones que a realizar nuevas compras, menos aún a crear fuentes de empleo.

La previsible astringencia de inversiones extranjeras, que de suyo aportan poco al crecimiento de la economía nacional, obliga a replantear las modalidades financieras del desarrollo nacional y sobre todo, asumir de manera realista, que la única opción para sustentar en base sólida el futuro económico de la nación será el esfuerzo propio.

Los desafíos se acumulan. A los rezagos ancestrales se suman las alteraciones provocadas por las reformas implantadas hasta ahora, ya que la apertura comercial y financiera así como las privatizaciones han provocado mutaciones importantes en el funcionamiento de los mercados. Algún cambio estructural, como el incremento del comercio exterior, con sus virtudes y defectos, resulta innegable, como también los efectos adversos sobre la economía y la sociedad que, en conjunto, constituyen ya un nuevo paisaje macroeconómico que se precisa asimilar si se desea transformarlo en un espacio de oportunidades y bienestar.

Es importante retomar la reflexión de la CEPAL respecto a que “la evaluación de los efectos de las reformas sobre el crecimiento, el empleo y la distribución del ingreso trasciende los intereses de la academia. Los gobiernos, partidos políticos y actores sociales exigen evaluar más a fondo los resultados, con el fin de formular o proponer políticas que complementen las reformas o corrijan sus efectos no deseados”.<sup>32</sup> Con ese ánimo, es necesario iniciar el análisis y discusión de propuestas concretas.

## Una propuesta para el consenso de México

La desigualdad permea la vida nacional. Penetra a la economía como a la sociedad, la política y la cultura. Un primer acercamiento a la construcción de un haz estratégico útil para abrir el debate sobre el Consenso de México podría partir de cómo iniciar la marcha contra las desigualdades en esos cuatro planos del quehacer de los mexicanos.

<sup>31</sup> Se recomienda leer: “Trends and Recent Developments in Foreign Direct Investment”, Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs, OECD, junio 2003; “Informe sobre las inversiones en el mundo. Las políticas de IED como impulsora del desarrollo: Perspectivas nacionales e internacionales. Panorama general”, UNCTAD, 2003 (UNCTAD/WIR/2003/Overview), y “Progress in privatization in deve-

loping countries”, Appendix 4, *Global Development Finance*, The World Bank, 2001.

<sup>32</sup> CEPAL, *Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas en América Latina y el Caribe*, edición preparada por Jürgen Wéller, Fondo de Cultura Económica, 2000. Documentos de trabajo disponibles en [www.cepal.cl](http://www.cepal.cl).

*Combatir la desigualdad económica* requiere superar el antagonismo entre Estado y mercado y armonizar sus esfuerzos conjuntos con el fin de asegurar el crecimiento y el desarrollo, para lo cual las reformas instrumentales podrían ser:

- Ampliar el espectro de la política económica para incorporar la generación de empleos permanentes, productivos, suficientemente remunerados y dignos como propósito del crecimiento de la economía
- Jerarquizar la asignación los recursos públicos para privilegiar el crecimiento con desarrollo, asegurando los derechos sociales de los mexicanos. La restructuración del destino del gasto público lo permite
- Restaurar e integrar las políticas industrial y agropecuaria como ejes de la producción, la exportación y los servicios, equilibrando las medidas proteccionistas de nuestros socios comerciales y asegurando la existencia competitiva de los productores nacionales
- Desplegar una nueva hacienda pública redistributiva, para sustentar las acciones en políticas anticíclicas que mantengan el ritmo de crecimiento económico en los mercados interno y externo

*Combatir la desigualdad social* demanda ampliar el espectro de la política social incorporando el gasto social, como derecho irrenunciable de los mexicanos, al gasto no programable del gobierno federal, como lo hacen nuestros principales socios comerciales. Mientras la política económica genere pobreza, será insuficiente la política social; por ello se propone superar los enfoques dádivosos de la acción social de gobierno y explorar medidas como las siguientes:

- Desfocalizar los programas oficiales de combate a la pobreza, ampliando su cobertura
- Vincular los programas sociales de gobierno a la producción organizada de los beneficiarios, superando las acciones dádivosas o individualizadas
- Convocar y organizar a las comunidades desfavorecidas para definir conjuntamente la naturaleza de sus problemas y, sobre todo, sus soluciones y sus aportes para superar la pobreza
- Desplegar una política hacendaria redistributiva a través del gasto y desconcentradora del ingreso y la riqueza por la vía tributaria

*Combatir la desigualdad política* implica democratizar la economía, la sociedad y la cultura, así como asegurar que los avances por la transparencia y la ciudanización de la vida política no sufran reveses ni retrocesos. Sin embargo, no es suficiente ni recomendable que sólo el gobierno promueva el esfuerzo, pues con frecuencia se arrepiente y retrocede. Es menester involucrar a la sociedad organizada y compartir la tarea, cuando menos, como sigue:

- Corresponde al gobierno prohijar los procesos democráticos animando la participación social organizada y comprometida, no la participación individual diseminada
- Corresponde a la sociedad asumir compromisos de participación mediante organizaciones que respondan a la apetencia política e ideológica
- Corresponde a los partidos políticos construir ofertas diferenciadas, proyectos colectivos asentados en definiciones ideológicas, liderazgos y disciplinas militantes coherentes y claras
- Corresponde a las organizaciones políticas que, a diferencia de los partidos políticos no busquen ejercer pero sí influir en el poder, ofrecer una opción participativa a la ciudadanía que en efecto asegure el logro de reivindicaciones sociales específicas o generales

Combatir la desigualdad cultural tiene implicaciones profundas que nos obligan a reconocer rasgos indeseables de la sociedad mexicana, como el racismo y el individualismo galopante, para rescatar las mejores tradiciones de la cultura comunitaria y la identidad nacional; no se trata de aislarnos del mundo sino de adentrarnos en la mundialización con rasgos propios que nos definan frente al resto de las sociedades del planeta, y frente a nosotros mismos. El rescate de nuestras culturas profundas podría, al menos, iniciar como sigue:

- Concentrar el esfuerzo público y privado para animar las expresiones culturales de todos los grupos sociales que contribuyen, en las diversas regiones del país, a definir la identidad nacional, no sólo en las artes sino en todas las manifestaciones de la actividad humana
- Restaurar la dignidad de las esencias de la nación tanto para cohesionar a la sociedad mexicana hacia el interior, como para definir los rasgos nacionales de cara al proceso mundializador

Reformar la reforma y construir el Consenso de México no es tarea fácil de instrumentar y rebasa incluso el ámbito nacional para ubicarse como parte de la negociación política y económica que define nuestra posición geopolítica en el Continente. El ejercicio reciente y presente, amparado por la visión de las reformas que nos ubican en lo que Isidro Fabela llamó la primera opción, agrava no sólo la desigualdad sino la dependencia económica y política de México, adelgazando nuestros márgenes de negociación continental.

Probablemente, la segunda opción fabeliana que predominan el siglo xx, permitió ventajas políticas y económicas que contrastan muy favorablemente con el desempeño de los pasados 20 años, el cual finalmente nos ha debilitado hacia adentro y hacia fuera.

Reformar la reforma tomando como cimiento ideológico y político el Consenso de México, es una vía posible para remontar el estancamiento de la economía y la indeterminación de los procesos políticos que lo mismo nos acercan que nos alejan de la democracia. Al menos, en el intento de reformar la reforma y de materializar el consenso de los mexicanos, habremos podido debatir y discernir lo que otros han decidido por nosotros y sus efectos, así como las definiciones que hoy por hoy nos corresponde asumir como destino propio dentro del proceso mundializador 