

México

Retos políticos y económicos

Oscar Aguilar Ascencio
Enrique Dussel Peters

Si partimos de la premisa de que los retos políticos de un país están en función de su capacidad para articular exitosamente democracia con gobernabilidad, estabilidad, eficacia en el funcionamiento de sus instituciones y capacidad para resolver conflictos y diferencias entre distintas fuerzas políticas, México no es la excepción. De igual forma, y una vez que se cumplen plazos razonables para su aplicación, las estrategias económicas y de desarrollo debieran tener un impacto positivo en las condiciones de vida de la población. En este sentido, y ante la proximidad de las elecciones presidenciales en julio del año 2000, este trabajo abordará los principales retos políticos y económicos que enfrenta México en su futuro inmediato.

Los retos políticos

Estos pueden identificarse a partir de tres vertientes: a) la operatividad de la democracia en el contexto de un desgaste de los pilares centrales de la estabilidad del sistema político: el presidente y el PRI (Partido Revolucionario Institucional) –en el poder desde hace siete décadas– y de la polarización del nuevo sistema de partidos que por lo regular paraliza o alarga interminablemente negociaciones de todo tipo acentuando la incertidumbre de procesos políticos; b) la operatividad de un Estado de derecho y la eficacia de un Estado para cumplir con las funciones que lo definen como tal; c) la tensión estructural que subyace entre la aplicación de un modelo de crecimiento económico, vinculado y vulnerable a los vaivenes de la economía y circuitos financieros internacionales –que carece de una base social por los efectos que ha producido en las mayorías– y una mayor competitividad política, particularmente a partir de las elecciones presidenciales de 1994, y protagonizada por fuerzas

OSCAR AGUILAR ASCENCIO: candidato al doctorado en Ciencias Políticas, Universidad de Notre Dame y socio consultor del grupo Escenarios, S.C.

ENRIQUE DUSSEL PETERS: profesor de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Palabras clave: situación política y económica, sistema político, México.

que representan a sectores excluidos de los beneficios del modelo económico, que no logran concretar una alternativa económica que sea creíble o aceptable a los principales agentes económicos nacionales y extranjeros con intereses en el país.

Respecto al primer reto, la operatividad de la democracia en el marco de un régimen diseñado para la permanencia en el poder del PRI y el fortalecimiento de la oposición, México enfrenta el problema de superar las inercias políticas derivadas de un largo y tortuoso proceso de reformas cuyo antecedente significativo más inmediato data de fines de los años 70. A diferencia de los procesos de transición en el resto de América Latina, donde el objetivo central era el desplazamiento de los militares del poder y la instauración de un régimen democrático, en México la democratización del sistema tuvo que pasar por reformas electorales graduales que hiciesen las elecciones cada vez más competitivas en el marco de intensas presiones por parte de la oposición y actores de peso como la Iglesia Católica y los empresarios. Los factores decisivos que desencadenaron la apertura estuvieron marcados por los efectos políticos y sociales del agotamiento del esquema de crecimiento basado en la rectoría de un Estado con amplia presencia en la actividad económica, un mercado cerrado a la competencia externa, fuertes subsidios y una muy débil estructura fiscal. Al agotamiento del modelo se sucedieron dos fenómenos cuyas consecuencias terminaron por cimbrar el aparato político: la llegada al poder de una tecnocracia en 1982 que redefinió las bases del crecimiento en función de una apertura comercial, cuyos programas de austeridad sedimentaron el camino para que el PRI perdiese su capacidad de garantizar los votos necesarios para los triunfos electorales, y la escisión interna de este partido como expresión de una disidencia respecto al rumbo económico del país —que ahora constituye la base que conforma la principal fuerza de izquierda, el PRD (Partido de la Revolución Democrática).

La polarización política ha permeado virtualmente todos los puntos de la agenda económica y política del país: discusiones sobre la aprobación del presupuesto, sobre los recortes al mismo como resultado de la baja en los precios internacionales del petróleo, iniciativas de juicios políticos a connotadas figuras del PRI que ocupan cargos de elección popular, investigaciones sobre el financiamiento de la campaña presidencial de 1994, el esquema propuesto por el gobierno para el rescate de los bancos una vez que la crisis financiera de 1994 obligó la intervención gubernamental para evitar su quiebra, el marco legal que sustentaría el proceso de negociación para la solución al conflicto en Chiapas, son algunos de los problemas más relevantes.

La peculiaridad de la situación no radica en la complejidad en sí de los problemas de la agenda nacional mencionados, sino en el sentido político con que son abordados por los partidos: no hay un consenso básico a partir del cual se lleguen a soluciones de los problemas, sino una compleja red de cálculos, estimaciones y estrategias que permitan a cada uno de los partidos

fortalecerse frente al gobierno, al electorado e incluso al interior de las distintas corrientes que los integran, con el fin de distinguirse como los «verdaderos» defensores y promotores del bienestar e interés ciudadano. La situación se complica porque se está más cerca del momento culminante del proceso político nacional, la sucesión presidencial, que por primera vez ofrece posibilidades más que realistas para un triunfo opositor. En la actualidad la oposición de izquierda y derecha gobierna los principales centros urbanos del país, y si bien el PRI sufrió una significativa caída electoral en las elecciones para renovar la Cámara de Diputados en 1997 (con un históricamente bajo 38% de los votos que le llevó a perder la mayoría absoluta por primera vez en su historia), en 1998 registró una mejoría tanto en las elecciones municipales (aumentó en 15% su votación), y refrendó triunfos en aquellas entidades federativas que renovaron a sus gobernadores, excepto en un estado de la república.

Al contexto de polarización que intensifica las batallas entre los partidos en el Congreso y durante las campañas electorales, se le suma la existencia de un síndrome que ha viciado el proceso y la dinámica de las interacciones políticas: hacer realidad la expectativa del «cambio» que se prometió durante los procesos electorales mediante los cuales la oposición ha ganado terreno. Dirigentes de los partidos de oposición legitimaron este avance como una respuesta ciudadana a superar vicios, inercias, ineficiencias y autoritarismo del viejo arreglo político identificado con el PRI, la subordinación del Legislativo al Ejecutivo y una serie de prácticas no sancionadas por la legislación en materia electoral, como los topes de financiamiento a las campañas electorales o el apoyo del gobierno a su partido. En este sentido, la oposición, particularmente de izquierda, busca por todos los medios posibles distanciarse de las posiciones del Ejecutivo y del PRI —representantes del *ancien régime*, vistos como responsables de todos los males del país—, resistiéndose a aparecer frente a los medios informativos, también con mayor peso e influencia que en el pasado, como «cómplices» de las acciones, programas o iniciativas del gobierno, elevando los costos y el proceso mismo de negociaciones. Dado que no existe la reelección inmediata en el Congreso, los diputados y senadores no tienen mayor incentivo para acuerdos de largo alcance que sedimente la base del nuevo arreglo institucional, ni tampoco la expectativa de seguir una carrera parlamentaria que ayude a consolidar al Legislativo como un contrapeso con responsabilidades más allá de un plazo político determinado. México necesitará partidos políticos más institucionalizados y menos sujetos a los cálculos y oportunismos políticos que típicamente se presentan cuando se transforman las reglas y la dinámica de la política, así como una serie de reformas orientadas a consolidar la democracia sin el acecho constante de la polarización. Estas reformas deberán abrir paso a un Poder Legislativo que se consolide como contrapeso del Ejecutivo e incentive a los congresistas para seguir una carrera política en ese poder, así como reformar un sistema electoral para evitar que la polarización política siga siendo la consecuencia natural de un sistema de representación, que combina la mayoría simple con la representación proporcional en el Congreso.

El segundo gran desafío que enfrenta México tiene que ver con la vigencia práctica del Estado de derecho. Este desafío se concreta en tres demandas fundamentales: combate eficaz a la creciente inseguridad pública, al narcotráfico y una reforma del sistema de administración de justicia. Frente a la creciente inseguridad pública que vive el país, en especial en los grandes centros urbanos –se estima oficialmente que de 100 delitos denunciados quedan impunes 94– se corre el grave riesgo de desvalorar a la democracia y anhelar un ejercicio de poder autoritario, pero eficaz ante la impotencia ciudadana que constata con inquietante regularidad que el Estado no puede cumplir con dos de sus responsabilidades primarias: defensa de integridad personal y patrimonio. La situación se complica cuando oficialmente se reconoce que los propios cuerpos policíacos son parte del problema y no de la solución, al estar involucrados en los ataques a los propios ciudadanos y mantener vínculos con el crimen organizado. Respecto al narcotráfico, la situación no podía ser más urgente: se estima que en el mercado nacional transita droga por un valor de alrededor de 25.000 millones de dólares, cantidad que reflejaría la capacidad del narco para erosionar la fibra central del poder del Estado, que se muestra a la zaga en el combate de esta lucrativa actividad que, además, complica la de por sí inherentemente conflictiva relación con Estados Unidos. Respecto al sistema de administración de justicia, el país reclama con urgencia un esquema eficaz que esté a la altura de las demandas ciudadanas. Sin la capacitación, profesionalización de los ministerios públicos, y mecanismos que destierren la corrupción, será muy difícil que se elimine la impunidad con que actúa la delincuencia en el país.

El último desafío es de carácter estructural y es el que marcará la pauta del próximo proceso electoral que definirá la sucesión presidencial del año 2000: cómo articular la aplicación de un modelo de crecimiento económico con una base social de modo que, por un lado, la economía se vincule a la dinámica de la globalización, pero por otro responda al desafío de los niveles de desigualdad y pobreza que tiene el país que reconoce de manera oficial la existencia de 40 millones de pobres.

La cuestión se complica porque más allá de quién triunfe en las próximas elecciones presidenciales, los márgenes de maniobra económica y política para que el gobierno haga frente con éxito a los principales desafíos que hemos esbozado probablemente no sean muy amplios. En este marco es pertinente traer a colación un reto que se relaciona con el desafío de articular una base social para un proyecto económico: ¿será capaz el PRI de mantenerse unido en torno a una candidatura presidencial que no altere en lo sustancial el modelo económico actual y le dote de la base social del que carece hasta ahora? Ante el riesgo de verse desplazado del poder, el PRI tiene incentivos para concertar y negociar entre el ala más tradicional y los moderados que ven como inevitable la necesidad de continuar, en lo fundamental, con la presente estrategia económica, pero que reconocen la necesidad de atender con más eficacia los rezagos sociales. De cualquier modo, los desafíos se mantendrán en pie: ya no se trata de garantizar elecciones competitivas,

sino de que el país cuente con instituciones y liderazgos capaces de generar consensos y acciones firmes para hacer frente a los problemas de una agenda que comparten los países de la región.

Estrategia económica y resultados iniciales

En el marco de los desafíos políticos descritos en la primera parte, la orientación económica del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) ha continuado con las prioridades planteadas durante el sexenio de Salinas de Gortari: la estabilidad macroeconómica (control de la inflación y del déficit fiscal, así como la atracción de la inversión extranjera), la orientación hacia las exportaciones e instrumentos que permitan que el sector privado manufacturero orientado hacia el exterior «empuje» al resto de la economía. La continuación del proceso de liberalización de importaciones –a fin de permitir obtener insumos a precios internacionales para el sector exportador–, la profundización del proceso de privatización de empresas paraestatales, incluyendo a la petroquímica –para permitir el desarrollo del sector privado–, y los debates en torno a la flexibilización de la ley laboral y la creciente privatización de la seguridad social reflejan una coherente continuación del proyecto salinista. La apertura de mercados –particularmente en las telecomunicaciones y el sector financiero– a inversionistas extranjeros ha sido otra de las variables significativas en esta estrategia. Asimismo, el Tlcán (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) y negociaciones con otras naciones y grupos de naciones, como la Unión Europea, son de crítica importancia para la viabilidad de la estrategia emprendida, que sin la opción de exportar no tiene sustentabilidad.

La crisis de diciembre de 1994, la peor desde la Revolución Mexicana, poco influyó en los planteamientos de la estrategia. Inicialmente algunos programas estipulaban que se requerirían de políticas activas de Estado para contrarrestar los efectos de la crisis. Sin embargo, y ante la aparente recuperación de la economía desde 1996, en términos del PIB y de las exportaciones, esta visión ha sido considerada como innecesaria, hasta ser desplazada. El Estado, desde esta perspectiva, será eficiente y «delgado», para permitir el desarrollo del sector manufacturero privado y exportador, el cual fungirá como motor de crecimiento del resto de la economía.

¿Cuáles han sido algunos de los resultados de esta estrategia? Es importante subrayar que, *en sus propios términos*, ha resultado relativamente exitosa: la inflación ha sido controlada desde 1988 –con excepción de 1995– por debajo del 30% (y comparada con niveles superiores al 150%, en 1987), el déficit fiscal no ha superado el 2% desde 1990 (comparado con niveles superiores al 15% en la década de los 80) y la inversión extranjera ha acumulado más de 32.000 millones de dólares durante 1994-1997. De igual forma, las exportaciones crecieron de 60.900 millones de dólares en 1994 a más de 110.000 millones de dólares en 1997 y, para el mismo periodo, la productividad laboral lo hizo a una tasa anual superior al 4%.

Con independencia de estos resultados, la economía mexicana se ha visto afectada profundamente por una serie de acontecimientos internacionales y nacionales durante 1998. Por un lado, la situación del sistema financiero internacional ha repercutido mal en la economía mexicana. La crisis asiática –y por consecuencia la mayor competencia en los mercados internacionales de bienes y servicios, particularmente el estadounidense, así como la mayor puja en torno a la atracción de inversión extranjera– y las crisis en Rusia y Brasil –teniendo como impacto una importante devaluación del peso– han resultado en una creciente inestabilidad financiera produciendo altas tasas de interés. Por otro lado, la tendencia a la baja de los precios internacionales del petróleo –considerando que entre el 30% y el 40% de los ingresos presupuestales provienen de Petróleos Mexicanos– han tenido como secuela varios recortes durante 1998.

Estas tendencias han tenido serias repercusiones para la economía mexicana y su posible evolución en 1999. Vale la pena destacar que, por un lado, y ante las expectativas de los precios internacionales del petróleo, el presupuesto de 1999 será, en términos del PIB, el menor de la historia. Las drásticas reducciones en los gastos gubernamentales (incluso en rubros como educación e inversión) han repercutido significativamente en las expectativas económicas nacionales a mediano plazo. Las discusiones en la Cámara de Diputados en torno al presupuesto de 1999, el más debatido hasta ahora, también indican que en el futuro la aprobación de los ejercicios será complicada y políticamente conflictiva, al menos mientras ningún partido posea una mayoría que facilite la aprobación. El austero y restrictivo presupuesto de 1999, aprobado por el PRI y el PAN (Partido Acción Nacional) a finales de diciembre de 1998, probablemente también tendrá efectos políticos en las elecciones federales del 2000. Por otra parte, también es significativo señalar que en la primera quincena de diciembre de 1998 los diputados del PRI y el PAN aprobaron que la cartera vencida de la banca comercial –estimada en alrededor de 65.000 millones de dólares– fuera transferida a la cuenta pública, siempre y cuando no haya resultado de actos ilegales. Esta socialización de las pérdidas –que surge de una inadecuada evaluación del riesgo crediticio por parte de la banca comercial desde principios de la década de los 90 y la crisis de diciembre de 1994– implica, por ejemplo, que el monto destinado al rescate bancario en el presupuesto de 1999 sea más de cinco veces superior al programa gubernamental de combate a la pobreza. Esta iniciativa aprobada por el PRI y el PAN, posiblemente pueda ser capitalizada por el PRD en las elecciones del 2000, aunque también depende de su propia capacidad para defenderse de las acusaciones que los otros dos partidos le hagan respecto a su capacidad para ofrecer alternativas viables a la situación económica y social.

Retos económicos a corto y mediano plazo

Independientemente de los logros de la estrategia económica de la actual administración, es importante destacar el impacto que ha tenido en la es-

estructura económica del país en términos de sus principales limitaciones y contradicciones:

1. La economía mexicana se ha caracterizado por una creciente polarización en el nivel de empresas, actividades y regiones. Así, y no obstante el relativo éxito de la estrategia económica, relativamente pocas empresas, rubros y territorios han sido capaces de vincularse al mercado mundial.

2. Las exportaciones, en términos del PIB, han aumentado del 15,3% en 1992 a más del 30% en 1998 y han sido, ante el estancamiento de la demanda interna, el incuestionable «motor» de la economía mexicana. No obstante, alrededor de 300 empresas realizan el 60% de las exportaciones y las actividades de maquila realizan el restante 40%. Así, las otras empresas mexicanas (alrededor de 2,1 millones) no participa en esta dinámica. De igual forma, las empresas altamente exportadoras requieren de crecientes insumos importados lo que, a mediano plazo, resulta en altos déficits comerciales y de cuenta corriente. La insustentabilidad de esta estrategia, ante la falta de capacidad de ahorro interno para financiar estos déficits y la dificultad de obtener financiamiento internacional, desembocó en la crisis de 1994, y ante estructuras económicas que en lo sustancial no han cambiado, podrían derivar también en futuras crisis. Desde esta perspectiva, particularmente el sector manufacturero privado y exportador ha sido la principal causa de la crisis de 1994, debido a los crecientes déficits comerciales que ha ocasionado.

3. La estrategia implementada desde 1988 ha resultado en una estructura en la que las actividades intensivas en capital (automotriz, autopartes, electrónica, etc.) se han convertido en las más dinámicas en términos del PIB y de exportaciones. Sin embargo, ante las mínimas vinculaciones con el resto de la economía, tales actividades no generan suficiente empleo frente a las necesidades sociales y generacionales. Durante 1988-1997 la población económicamente activa aumentó en 9,5 millones de personas, mientras que se crearon 4,4 millones de empleos formales, es decir, sólo en nueve años 5,1 millones de personas no obtuvieron un empleo, la principal fuente de ingreso en México.

4. Las anteriores tendencias se agudizan al observar la evolución de los salarios reales. En 1997 los salarios reales de la economía y los salarios mínimos reales –en 1996, 60,1% de los hogares percibía menos de dos salarios mínimos– apenas representaban menos del 60% y 30% de 1980, respectivamente. Además, una importante parte del empleo creado durante este periodo se ha generado en el sector de la construcción, caracterizado por menores retribuciones que el resto de la economía. Así, los empleos creados durante 1988-1997 se caracterizan por una menor calidad.

5. Los recientes debates en torno al presupuesto de 1999 reflejan que la estrategia actual ha sido incapaz de llevar a cabo una reforma tributaria significativa que responda a los retos políticos y económicos del país, al menos

desde la década de los 90. En la actualidad –no obstante que las exportaciones petroleras hayan disminuido más del 70% en los 80 a menos del 15% en los 90– el peso de los ingresos petroleros en el ingreso presupuestario sigue siendo muy alto. La estructura tributaria, que hoy se basa en un relativamente reducido número de asalariados y empresas, así como en el impuesto al valor agregado (IVA), requiere de una ampliación y un aumento a mediano y largo plazo, en particular frente a los retos sociales y del aumento de la pobreza.

Las tendencias anteriores llevan a cuestionar profundamente la estrategia seguida desde 1988 y continuada desde la administración Zedillo. Pareciera que «la operación fue exitosa, pero el paciente se murió». ¿La «culpa» –o «responsabilidad»– es de la operación o del paciente?

Desde una perspectiva económica la situación para 1999 se vislumbra complicada. Las condiciones internacionales, la fragilidad financiera y productiva de la economía mexicana, pero en particular las condiciones internas, anticipan serias dificultades para el bienio 1999-2000. Por un lado, se espera que tanto el PIB como las exportaciones presenten tasas de crecimiento positivas, aunque con tendencias a la baja con respecto a 1998. Sin embargo, estos agregados macroeconómicos no parecieran enfrentar, y menos solucionar, los retos de mediano y largo plazo. La generalizada polarización de la economía mexicana, la insuficiente generación de empleo y su calidad, así como la reforma tributaria, no se han planteado hasta ahora en la agenda económica del país. Ante estas condiciones el panorama económico es, al menos, igual de complejo que el de la esfera política.

Ciudad de México, diciembre de 1998

REVISTA MEXICANA DE POLITICA EXTERIOR

Junio 1998

México

Nº 54

LA OEA HACIA EL SIGLO XXI. ANTECEDENTES: México en la OEA: tesis y posiciones tradicionales, **Claude Heller**. La OEA a los 50 años; ¿hacia su fortalecimiento?, **Olga Pellicer**. La OEA y el derecho internacional, **José Luis Siqueiros**. NUEVOS ENFOQUES PARA VIEJOS TEMAS: Hacia un nuevo concepto de seguridad hemisférica, **Sergio González Gálvez**. La promoción de la democracia en el hemisferio: consensos y límites de la acción de la OEA, **José Alfredo Galván C.** La OEA y el combate hemisférico contra las drogas, **Miguel Ruiz-Cabañas I.** LA OEA Y LOS DERECHOS HUMANOS: La jurisdicción interamericana sobre derechos humanos; actualidad y perspectivas, **Sergio García Ramírez**. Hacia una protección efectiva de los derechos humanos en América, **Emilio O. Rabasa**. La CIM y la OEA en el avance de la mujer americana, **Dulce María Sauri Riancho**. TESTIMONIOS: Conclusiones y recomendaciones del Grupo de Reflexión sobre la reforma de la OEA, **Miguel de la Madrid H.** CRONOLOGIA DE POLITICA EXTERIOR DE MEXICO: De septiembre a diciembre de 1997. ACTIVIDADES DEL IMRED: De septiembre a diciembre de 1997. DISCURSOS Y DOCUMENTOS DE POLITICA EXTERIOR: México y la OEA; hacia un nuevo orden hemisférico, **César Gaviria**. Una OEA que refleje el mosaico cultural americano, **Rosario Green**. Carta a la OEA. RESEÑAS: *El islam político: teorías, tradiciones y rupturas*, **Nazib Ayubi**. *El islamismo cara a cara*, por Alejandro Negrín, **François Burgat**. *Serie de documentos sobre derecho ambiental*, por Jorge Luis Hidalgo Castellanos, **PNUMA**. RESUMENES. ABSTRACTS.

Revista Mexicana de Política Exterior es una publicación del IMRED, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. Av. Paseo de la Reforma Norte 707, Col. Morelos, Delegación Cuauhtémoc. C.P. 06200, México, D.F. Teléfonos: 529-95-14. Fax: 327-30-31.