

El Estado mexicano después de su reforma

Carlos Elizondo Mayer-Serra

El objetivo de este artículo es entender qué tipo de Estado se ha desarrollado después de la reforma que el gobierno mexicano llevó a cabo como reacción a la crisis económica que se inició en 1982. El caso mexicano es un ejemplo de reforma para limitar el papel del Estado en la economía implementada desde arriba con poca participación social. Este artículo busca entender qué implicaciones ha tenido esto en el tipo de Estado que se ha venido construyendo. El argumento central es el siguiente: la manera en la que se llevó a cabo la reforma—desde arriba y haciendo uso de las amplias facultades discrecionales del ejecutivo— ha limitado su institucionalización.

Primero analizaré, muy rápidamente, al Estado antes de la reforma, destacando el tipo de poder con el que contaba y los objetivos que perseguía, para pasar después a estudiar la manera en que se dio la reforma. En la siguiente sección veremos cómo la reforma no ha venido aparejada con el desarrollo de mecanismos institucionales que limiten el poder discrecional del ejecutivo mexicano y que permitan otorgar mayor estabilidad a las nuevas reglas del juego, como sería de esperar según la lógica que anima una reforma económica que busca dar más certidumbre a los inversionistas privados. Los fundamentos jurídicos del poder discrecional del Estado para limitar los derechos de propiedad no han variado de manera sustantiva. Lo que se ha reducido significativamente es la participación del Estado en la economía, por lo que se ha incrementado el poder estructural de los empre-

Profesor-investigador de la División de Estudios Políticos, CIDE.

sarios.¹ Buscaré explicar la permanencia de las instituciones emanadas de la Revolución en la incompleta democratización mexicana y analizaré a qué obedece lo incipiente de este proceso, destacando aquí el papel político desempeñado por los empresarios.

El Estado antes de su reforma

El sistema político que emanó de la Revolución se caracteriza por una burocracia muy poderosa frente a la sociedad civil. El presidente es claramente el jefe de esta burocracia² y tiene así un enorme poder. Si bien el presidente cuenta con recursos que van más allá de los que le otorga explícitamente la Constitución, los poderes constitucionales son particularmente amplios. Por ello, desde que se consolidan los gobiernos posrevolucionarios, el presidente ha hecho uso de un fuerte poder autónomo para definir y modificar unilateralmente las reglas del juego.³

Esto es particularmente claro en lo que respecta a su capacidad de definir los derechos de propiedad. La Constitución mexicana no limita con claridad el papel del Estado en la economía, pues "la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público".⁴ Para los gobiernos posrevolucionarios la nación está representada por el Estado. Esta posi-

¹ Por poder estructural entiendo un poder que se tiene sin necesidad de actuar políticamente. Dado que el gobierno necesita de la inversión y del ahorro privado para lograr el crecimiento económico, requiere seducir a los inversionistas anticipándose a sus demandas. El poder estructural de quienes controlan el capital privado limita las políticas posibles aun en la ausencia de conflicto. Para una breve reseña de la literatura sobre el poder estructural de los empresarios, véase A. Przeworski y M. Wallerstein, "Structural Dependence of the State on Capital", *American Political Science Review*, vol. 82, núm. 1, 1988, pp. 11-14. Para un análisis del concepto de poder, véanse Steven Lukes, *Power: A Radical View*, Londres, Macmillan, 1974, y William E. Connolly, *The Terms of Political Discourse*, Oxford, Martin Robertson, 1983, cap. 3.

² Tres libros clásicos al respecto son: Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México, Era, 1967, pp. 23-44; Arnaldo Córdova, *La formación del poder político en México*, México, Era, 1972, y Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1972, pp. 22-52.

³ Siguiendo a Mann, el poder autónomo o despótico "se refiere al poder distributivo de las élites estatales sobre la sociedad civil. Este poder deriva del rango de acciones que las élites estatales pueden emprender sin la necesidad de realizar negociaciones rutinarias con grupos de la sociedad civil". Michael Mann, *The Sources of Social Power*, vol. II, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, p. 59. Para el papel del presidente en el sistema político mexicano véase Manuel Camacho, "Los nudos históricos del sistema político mexicano", *Foro Internacional*, vol. XVII, núm. 4, 1977, pp. 618 y 619, y Jorge Carpizo, *El poder presidencial*, México, Siglo XXI, 1972.

⁴ Artículo 27 de la Constitución de 1917. Véase Carlos Elizondo, "The Concept of Property of the 1917 Mexican Constitution", CIDE (Documento de Trabajo 10, EP).

ción del Estado frente a la propiedad privada distingue al sistema jurídico mexicano de uno como el de Estados Unidos, donde la propiedad es concebida como un derecho natural y la Suprema Corte, en palabras del juez Brewer en 1891, la encargada de "proteger la propiedad privada de la mayoría democrática".⁵

De acuerdo con la Constitución de 1917, México es formalmente una democracia; sin embargo, el poder se ha transmitido de manera fundamental a través de mecanismos verticales no electorales y se ha gobernado básicamente por medio de estructuras corporativas controladas desde arriba, las cuales han permitido repartir diferenciadamente los beneficios del crecimiento.⁶ Sin contar con la legitimidad que brinda la democracia, el gobierno en México se sustentaba en el mito revolucionario y en la efectividad para mantener altos niveles de crecimiento con baja inflación.

Este arreglo político hizo posible desarrollar cierto poder infraestructural para movilizar los recursos sociales.⁷ El gobierno edificó un marco regulador, en manos de la burocracia mexicana y en última instancia del presidente, que hizo posible implementar un modelo de sustitución de importaciones relativamente exitoso que se reflejó en

⁵ Richard Schlatter, *Private Property: The History of an Idea*, London, George Allen, 1951, p. 194. Sería incorrecto idealizar esta concepción de la propiedad privada. Como ha descrito Scheiber, incluso en el siglo XIX el gobierno autorizaba a las compañías privadas el uso del dominio eminente para expropiar en beneficio de proyectos que se consideraban de utilidad pública, como los ferrocarriles. Véase Harry N. Scheiber, "Property Law, Expropriation, and Resource Allocation by Government: The United States, 1789-1910", *Journal of Economic History*, núm. 33, 1973, pp. 232-251.

Con el *New Deal*, tras innumerables conflictos entre Roosevelt y la Suprema Corte, se introdujo una visión de los derechos de propiedad que le daba al gobierno mucha mayor capacidad para afectar la distribución de recursos de la que se desprende de la Constitución. Con todo, en palabras de Nedelsky "la propiedad privada parece retener su fuerza simbólica como fundamento de las libertades de los norteamericanos". Véanse Jennifer Nedelsky, "American Constitutionalism and Private Property", en Jon Elster y Rune Slagstad (eds.), *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, pp. 247-253, y Alpheus Thomas Mason, *The Supreme Court From Taft to Warren*, Luisiana, Louisiana State University, 1968.

⁶ El régimen autoritario mexicano ha sido más inclusivo y capaz de tolerar mayor pluralismo que el modelo burocrático-autoritario típico de Sudamérica. Véanse Susan Purcell Kaufman, *The Mexican Profit-Sharing Decision: Politics in an Authoritarian Regime*, Berkeley, Universidad de California, 1975, pp. 3-11; Ilán Bizberg, *Estado y sindicalismo en México*, México, El Colegio de México, 1990, cap. 1, y Guillermo A. O'Donnell, "Corporatism and the Question of the State", en James M. Malloy (ed.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburg, Pittsburgh University Press, 1977.

⁷ Recordando a Mann, esta clase de poder se refiere a "la capacidad institucional de un Estado central, despótico o no, para penetrar su territorio e implementar logísticamente decisiones. Éste es un poder colectivo, 'poder a través' de la sociedad, que coordina la vida social mediante la infraestructura estatal", Mann, *op. cit.*, p. 59. Para lograr este poder se requiere de cierto nivel de consenso en la sociedad, es decir que los individuos internalicen en alguna medida las reglas del juego.

altas tasas de crecimiento con una inflación muy baja. Este modelo, sin embargo, conllevaba desequilibrios sectoriales importantes, así como fuertes desigualdades sociales que se pensaba eran inevitables en el corto plazo, si se quería contar con el ahorro necesario para financiar la industrialización.⁸

Este modelo fue posible gracias a una relación fundamentalmente de colaboración entre burocracia y empresarios, basada en la fragmentación de los intereses empresariales, de tal suerte que una alianza entre los empresarios en contra del gobierno ha sido muy difícil. Los empresarios en la práctica aceptaron un papel político subordinado, así como la falta de controles institucionales sobre el poder autónomo del presidente, pues la propia discrecionalidad en el fomento de la industrialización, de utilidad para movilizar los recursos en la dirección adecuada, podía ser utilizada para castigar a quienes rompían el pacto político implícito en este arreglo. Sin embargo, este acuerdo beneficiaba a los empresarios al participar de una economía en crecimiento, la protección de las fuerzas del mercado, un gobierno con control sobre los sectores populares, y la relativa estabilidad de las reglas informales del juego político.⁹

Una buena relación entre la élite estatal y los empresarios fue la base del llamado desarrollo estabilizador. Este equilibrio, que Reynolds denominó "la alianza para las ganancias",¹⁰ era, sin embargo, potencialmente inestable, ya que el gobierno contaba con los recursos políticos para modificar las reglas del juego si esto era percibido como políticamente más oportuno que atender las demandas de los empresarios. En ausencia de frenos institucionales, el único límite era la

⁸ El crecimiento promedio de 1958 a 1970 fue de poco más de 7%, con una inflación de alrededor de 4%. En algunos años, por ejemplo en 1964, el crecimiento llegó a 11.67%, con una inflación de 5.04%. Datos del Banco de México citados en Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 69. Para una crítica de las políticas de industrialización seguidas en México, véanse Fernando Fajnzylber y Trinidad Martínez Tarragó, *Las empresas transnacionales: expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976, y René Villarreal, "Import-Substituting Industrialization, 1929-1975", en José Luis Reyna y Richard Weinert (eds.), *Authoritarianism in Mexico*, Filadelfia, Institute for the Study of Human Issues, 1977.

⁹ Esta política económica proempresarial no significa que la élite estatal se encontrara controlada por los empresarios sino que éstos, a pesar del poder autónomo de la élite estatal, cuentan, en una economía basada en la propiedad privada, con un significativo poder de veto vía el control de sus inversiones y de su ahorro. Este poder estructural genera incentivos para que la élite estatal se preocupe por buscar políticas que sean aceptadas por los empresarios.

¹⁰ Clark Reynolds, *The Mexican Economy: Twentieth-Century Structure and Growth*, New Haven, Yale University Press, 1970, p. 186.

conveniencia política. Los sexenios de Echeverría (1970-1976) y López Portillo (1976-1982) mostraron la inestabilidad de este acuerdo.¹¹

El Estado se reforma

Al gobierno de Miguel de la Madrid le tocó administrar las consecuencias de la nacionalización de la banca y del control de cambios, punto más alto en el conflicto con los empresarios durante el sexenio de López Portillo. Estas dos medidas no permitieron, más que en el muy corto plazo, incrementar la capacidad del gobierno para controlar la crisis, vista ésta en sus términos más inmediatos, como la capacidad para disminuir la inflación, frenar la fuga de capitales y bajar el déficit público. La expropiación de la banca, al elevar la desconfianza de los empresarios en el gobierno, dificultó resolver la crítica situación por la que atravesaba la economía mexicana. El control de cambios podía ayudar en la administración del déficit extremo de divisas, pero obstaculizaba la posibilidad de restablecer la certidumbre de los propietarios.¹²

Dada la elevada deuda exterior y con un déficit público que alcanzó 17.6% del PIB en 1982, el gobierno de De la Madrid necesitaba del ahorro y de la inversión privada tanto nacional como internacional para poder regresar a la senda del crecimiento. Con el fin de otorgar mayor certidumbre al inversionista, que a la luz de la nacionalización bancaria no podía ser convencido, como seis años antes, con simples promesas, el gobierno decidió reformar la Constitución con el objeto de hacer más claros los límites institucionales de la intervención pública.

¹¹ Echeverría entró en conflicto con una buena parte de los empresarios con el ánimo de lograr un modelo de desarrollo que permitiera incorporar a sectores sociales más diversos. Políticamente logró su objetivo: una base de apoyo más amplia. Económicamente, sin embargo, el proyecto terminó en una fuerte crisis económica, en buena medida producto del conflicto con los empresarios. A pesar de los inicialmente exitosos esfuerzos del presidente López Portillo por rehacer la relación con los empresarios, su sexenio terminó con un conflicto aún mayor que llevó a la nacionalización de la banca y a la imposición de un control integral de cambios. Véase Carlos Elizondo, *Property Rights in Mexico: Government and Business after the 1982 Bank Nationalization*, D. Phill, tesis, Nuffield College, Universidad de Oxford, marzo de 1993, caps. 4 y 5.

¹² En México la libertad cambiaria ha sido un "derecho" de los mexicanos acaudalados, resultado probablemente de la inequitativa distribución del ingreso y la cercanía geográfica y política con Estados Unidos. A esto habría que agregarle los cambios en el sistema financiero internacional, que han disminuido aún más la capacidad de los gobiernos de limitar los movimientos de capitales. Véase John B. Goodman y Louis W. Pauly, "The Obsolescence of Capital Controls? Economic Management in an Age of Global Markets", *World Politics*, vol. 46, núm. 1, octubre de 1993, pp. 50-82.

Sin embargo, las reformas constitucionales de 1983 fueron poco exitosas. Para los empresarios más radicales estas reformas, lejos de limitar los derechos de propiedad, incluso parecían incrementar las facultades discrecionales del gobierno. El elevado poder autónomo de la élite estatal seguía sin enfrentarse a límites institucionales, ya que el compromiso de las reformas constitucionales no sólo era jurídicamente incompleto (pues el gobierno no estaba dispuesto a aceptar límites bien definidos a su capacidad de intervenir en la economía) sino que no era creíble, por la ausencia de contrapesos reales al poder del ejecutivo.

Al mismo tiempo, la élite estatal inició un programa de estabilización económica y una tibia reforma del modelo de desarrollo. Cuando la estabilización no logró los objetivos buscados (en buena medida a causa de la caída de los precios del petróleo en 1986), el gobierno no frenó el proyecto de cambio, como en el pasado, sino que decidió profundizar la reforma estructural. Con este fin, se aceleró la liberalización comercial, la privatización de las empresas públicas y, un poco más tarde, la desregulación. Con la llegada del gobierno de Salinas, la reforma se radicalizó en estos tres ámbitos. Esto, aunado al fortalecimiento de la izquierda cardenista, considerada una amenaza por la mayoría de los empresarios, permitió restablecer una buena relación con los empresarios más importantes, controlar la inflación e iniciar un modesto crecimiento de la economía.

El nuevo papel del Estado mexicano

La élite estatal mexicana contó con un alto grado de autonomía en la decisión de efectuar una reforma económica profunda, así como en su instrumentación. La reforma no era parte del programa de gobierno de De la Madrid. Aun en el caso de Salinas, que ofreció en su campaña una agenda de reforma, algunos de los cambios más radicales —como la privatización bancaria y el Tratado de Libre Comercio— parecieran haber sido decisiones tomadas con posterioridad.

Para el grupo en el poder la reforma era importante para estabilizar la economía y reiniciar el crecimiento, lo cual era una fuerte demanda social, aunque difusa y sin claridad en los mecanismos para lograrlo. Con la crisis se ponía en riesgo la permanencia de esta élite en el poder.

La élite estatal no tenía el apoyo para impulsar la reforma por

parte de los más importantes grupos de interés, que son fundamentales para gobernar en el esquema corporativo propio del sistema político mexicano. Aunque tampoco estos grupos, dada la centralidad del presidente en el reparto de beneficios políticos, fueron capaces de imponer costos suficientemente altos al gobierno como para frenar el giro hacia el nuevo modelo de desarrollo, pues no querían poner en riesgo sus privilegios políticos.

Muchos de los empresarios experimentaron costos importantes, como resultado de la reforma. Si bien estuvieron de acuerdo con los objetivos ideológicos de ésta, nunca fueron un apoyo activo. Muchos incluso permanecieron en oposición política al gobierno. El apoyo para la élite estatal provino de la mayoría de los grandes empresarios, el grupo más beneficiado por la reforma.

La reforma dio oportunidad al gobierno de concentrarse en un número menor de tareas que ahora puede hacer mucho mejor, como cobrar impuestos. Una exitosa reforma fiscal ha permitido ampliar la base gravable, bajar los impuestos y aumentar la recaudación.¹³ El poder infraestructural del Estado en este ámbito crucial se ha incrementado. El control sobre la inflación, posible mediante el saneamiento de las finanzas públicas y el congelamiento parcial de precios logrado con el acuerdo de los empresarios más importantes, es en buena medida un reflejo de este mayor poder estatal.

Existen otros procesos donde se puso de manifiesto una mayor capacidad estatal. Por ejemplo, la manera en la que se dio la privatización, sobre todo la bancaria, pareciera indicar que el gobierno fue capaz de respetar las propias reglas que se impuso para vender los activos estatales.

Con todo, fue un hecho delimitado en el tiempo. Esto hizo más fácil la supervisión y el control del proceso privatizador.¹⁴ Además, se dio prioridad al objetivo de obtener recursos frente al de incrementar la competencia.¹⁵ Es decir, al transferir los activos del Estado a los

¹³ Véase Carlos Elizondo, "In Search of Revenue: Tax Reform in Mexico under the Administrations of Echeverría and Salinas", *Journal of Latin American Studies*, vol. 16, parte 1, 1994, pp. 159-190.

¹⁴ Véase Carlos Elizondo, "The Making of a New Alliance: The Privatization of the Banks in Mexico", México, CIDE (Documento de Trabajo 5, EP), 1993.

¹⁵ La estrategia de recaudar mediante la venta de monopolios u oligopolios se asemeja a la que utilizaba la corona inglesa antes de la revolución de 1688. Véase Douglass C. North y Barry R. Weingast, "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England", *The Journal of Economic History*, vol. 49, núm. 4, diciembre de 1989, pp. 810 y 811.

particulares no se buscó realmente fortalecer el andamiaje institucional que requiere el correcto funcionamiento de los mercados.¹⁶

Si bien la privatización mostró a un Estado eficiente en lograr su objetivo básico, maximizar los ingresos o, en su defecto, evitar mayores gastos, se ha hecho poco por mejorar la administración cotidiana de la ley.¹⁷ Se debe, por ejemplo, supervisar que aquellas empresas con una posición monopólica o cuasimonopólica no abusen de su posición privilegiada.¹⁸

En términos generales, la construcción de un nuevo andamiaje institucional que permita estabilizar la reforma no ha avanzado significativamente. El mercado requiere de un soporte institucional que limite las rentas monopólicas, las externalidades y los elevados costos de transacción. Este soporte institucional debe servir para acotar la discrecionalidad en el uso de los recursos por parte del propio Estado, el uso privado de éstos por parte de los integrantes de la burocracia y la colusión de los empresarios en contra del interés público, ya sea con otros empresarios o con funcionarios públicos.

Como lo ha señalado Streeten, existe una asimetría en la lógica que, según los neoliberales, fundamenta la necesidad de ampliar el

¹⁶ Ejemplos de esto sobran. La red de carreteras se ha podido mejorar notablemente mediante concesiones al sector privado. El gobierno ha logrado con este programa mejorar la infraestructura física a un bajo costo presupuestal. Estas concesiones están, sin embargo, llevando a rentas monopólicas que deben ser evitadas con una mejor supervisión gubernamental y mediante la búsqueda de mecanismos que propicien la competencia. Las propias reglas de este proceso han propiciado prácticas que se prestan a la colusión entre los empresarios y el gobierno, pues para apoyar a concesionarios en problemas, en los casos en los que el aforo fue menor o el costo mayor del programado, se han ampliado discrecionalmente los plazos de la concesión.

¹⁷ Una ausencia crucial en el proyecto de reforma, y que en este artículo tan sólo se puede apuntar, es la falta de una profunda reestructuración del poder judicial. Se requiere de un sistema judicial que funcione tanto para regular la relación entre Estado y sociedad civil como dentro de ésta. La ley debe ser el instrumento que le otorgue al ciudadano cierta posibilidad de control sobre los actos públicos, lo cual es importante para hacer creíbles los compromisos gubernamentales e incentivar el ahorro e inversión de largo plazo. Sin un sistema judicial bien desarrollado los costos de transacción son muy elevados.

Para lograr un Estado que respete y haga respetar la ley se requiere de una reforma en el aparato de gobierno, lo cual implicaría un alto costo para los intereses involucrados, aunque se traduciría en un fuerte apoyo social. El Estado mexicano ha sido poco capaz de lograr este tipo de saneamiento sin que haya privatización de por medio. Y en este caso las posibilidades de privatizar son muy limitadas. Esto requiere de mucho mayor desarrollo, algunas sugerencias al respecto se encuentran en Pilar Domingo, "Constitucionalismo y sistemas judiciales en México y América Latina", proyecto de investigación, CIDE, 1994.

¹⁸ Si bien la estructura industrial, comercial y financiera estaba altamente concentrada desde antes de la reforma económica, ésta la ha acrecentado en muchos sectores, ya que el gobierno tendió a maximizar el precio de venta sobre otros criterios. La Ley Federal de Competencia Económica, aprobada en 1993, es un paso importante en este sentido, aunque limitado, ya que no es retroactiva. Además, falta ver si se aplicará sin titubeos políticos.

papel del mercado. Mientras que se acepta que el modelo anterior propiciaba la colusión entre empresarios y funcionarios en la búsqueda del privilegio gubernamental, se supone equivocadamente que estos mismos individuos no se van a coludir para obtener rentas una vez concluido el proceso de privatización.¹⁹ En el caso de México esta colusión pareciera relativamente fácil, por la estrecha base social de la actual política económica, la autonomía de la élite estatal y la alta concentración en unas pocas firmas en muchos sectores.

Para ser capaz de instaurar y administrar instituciones que propicien el crecimiento con estabilidad, se requiere de cierto aislamiento del Estado, tanto de las excesivas presiones de consumo de las masas como de la voracidad de los grandes empresarios y de la propia burocracia.²⁰ Lo primero, en buena medida, se ha hecho hasta ahora. Lo segundo no es evidente que se haya logrado. La pregunta es si el gobierno, al permitir una gran concentración de los recursos productivos, no ha quedado a merced de los grupos más poderosos. Es decir, si la élite estatal no ha perdido la autonomía como para aislarse de sus presiones y lograr imponer límites a actividades que distorsionan la asignación de recursos, así como para emprender una labor redistributiva más efectiva.²¹

Es importante destacar que más allá de la influencia directa que pueden tener los principales empresarios para buscar políticas propicias a sus intereses, la reforma, al haber liberalizado los mercados y fortalecido el papel de los particulares, ha llevado a incrementar el poder estructural de los empresarios, es decir, el poder que tienen los particulares, sin siquiera tener que intervenir políticamente. La política de apertura, sin embargo, no ha incrementado el poder estructural de todos los empresarios. Ha beneficiado al capital financiero en detrimento del capital físico, que no puede salir fácilmente y que ahora se enfrenta a la presión de los productores extranjeros.

Las empresas medianas y pequeñas tienen mucho menos posibi-

¹⁹ Paul Streeten, "Markets and States: Against Minimalism", *World Development*, vol. 21, núm. 8, 1993, p. 1284.

²⁰ Esto al menos es la lección no sólo del periodo exitoso de sustitución de importaciones en México sino de los países de Asia Oriental. Véase Donald K. Crone, "State, Social Elites, and Government Capacity in Southeast Asia", *World Politics*, vol. 60, núm. 2, enero de 1988.

²¹ El Programa Nacional de Solidaridad ha sido el mecanismo utilizado por el gobierno para buscar proteger a los más pobres. Su éxito, sin embargo, ha sido limitado, véase Nora Lustig, "Solidarity as a Strategy of Poverty Alleviation", en Wayne A. Cornelius, Ann L. Craig y Jonathan Fox, *Transforming State-Society Relations in Mexico*, San Diego, Universidad de California, 1994, pp. 79-96.

lidad de reasignar sus activos y pueden por ello presionar mucho menos al gobierno. Esto en buena medida explica que mientras las pequeñas empresas se han visto obligadas a pagar impuestos, y a ver limitados muchos de los subsidios con los que antes contaban, las tasas marginales superiores han bajado.²²

En términos generales, la protección comercial es buena para los trabajadores en un país donde este factor de la producción es relativamente escaso, y buena para el país donde el capital es relativamente escaso. Si bien esto es cierto en el largo plazo, para entender el corto plazo es mucho más útil ver la economía como dividida en grupos que tienen acceso a factores específicos (capital financiero *vs.* industrial), lo cual implica, desde el punto de vista político, que no existe una tensión entre clases (capital-trabajo) sino entre sectores (financieros contra manufactureros pequeños), sin que por ello deje de ser importante la distinción entre capital y trabajo.²³

La permanencia de los principios constitucionales

Un rasgo distintivo de la reforma mexicana del Estado es que subsisten las bases legales de la intervención de éste en la economía, las cuales hicieron posible la política de sustitución de importaciones, pero incluso también las que hicieron posible medidas como la nacionalización de la banca.²⁴ En ciertos ámbitos, como en el que se refiere a la propiedad intelectual y a la tenencia de la tierra, la ley, como resultado de la reforma, protege con mayor claridad los derechos de los propietarios. Sin embargo, el Estado mexicano retiene una reserva de poder legal para potencialmente limitar, de una manera discrecional, los derechos de propiedad.

La reforma hasta el momento no ha modificado las bases constitucionales de la intervención económica que fueron construidas desde

²² La exitosa reforma fiscal, además, ha dejado sin gravar las utilidades de las personas físicas en la bolsa de valores.

²³ Jeffrey A. Frieden, "Invested Interests: The Politics of National Economic Policies in a World of Global Finance", *International Organizations*, vol. 45, núm. 4, 1991, p. 435.

²⁴ Si bien es discutible la legalidad de la nacionalización, gran parte de las críticas legales se centran en cuestiones de técnica jurídica. Desde el punto de vista de los poderes que le otorgan al presidente el artículo 27 y la Ley de Expropiación existen argumentos legales sólidos para concluir que el espíritu de la nacionalización es legal. Esto no implica posición alguna respecto a la justificación de la nacionalización. Para la discusión jurídica véase Elizondo, *Property Rights in Mexico...*, cap. 6.

la promulgación de la Constitución de 1917. A pesar de que se han dado cambios constitucionales importantes, la reforma se ha efectuado modificando lo menos posible los principios que son el sustento jurídico del Estado mexicano.²⁵

Por ejemplo, la reforma constitucional al artículo 28, que hizo posible la privatización de la banca, no alteró los principios que justifican y regulan la intervención del Estado en la economía, que también se encuentran en el artículo 28 y que fueron introducidos con la oposición de muchos empresarios en enero de 1983.

Ante la renuencia para modificar la Constitución en algunos de sus aspectos medulares en lo que se refiere al papel del Estado en la economía se ha buscado modificar sólo la ley reglamentaria. Por ello, para permitir la generación de energía eléctrica por parte de los particulares se ha optado por una nueva ley que no altera el artículo 28, donde la distribución de energía eléctrica se reserva al Estado.

En el mismo tenor, la reforma del artículo 27 que permite transformar en propiedad privada la propiedad ejidal y elimina el derecho a la tierra de los campesinos —cambio fundamental en la seguridad de los derechos de propiedad en el campo—, no altera la concepción de propiedad originaria de la nación que justifica la limitación de los derechos de propiedad.

Sólo en ámbitos directamente relacionados con la necesidad de otorgar certidumbre a los empresarios se han dado cambios más importantes. Por ejemplo, cuando la incertidumbre respecto a la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) llegó a ser muy alta, el gobierno decidió otorgarle cierto grado de autonomía al Banco de México, para buscar hacer más creíble la estabilidad de la política monetaria. Con el mismo objetivo se reformó la ley de inversiones extranjeras.²⁶

La élite estatal ha sido la fuerza motriz del cambio, pero esto, en gran parte, ha llevado a que dicho cambio haya sido pobre en el desarrollo de instituciones que limiten el poder autónomo de esta élite frente a la sociedad civil. Se han construido pocos controles institucionales.

²⁵ Los cambios constitucionales más importantes están descritos en Javier López Moreno, *Reformas constitucionales para la modernización*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

²⁶ Durante casi todo el sexenio, para atraer mayores inversiones foráneas, se cambió mediante decreto presidencial el reglamento de la ley de inversiones extranjeras, con lo cual se relajaban las condiciones de ingreso de la inversión foránea y se acotaba la discrecionalidad al gobierno. La ley de inversiones extranjeras siguió siendo hasta fines de 1993 la misma que diseñó el gobierno de Echeverría (1970-1976). El reglamento podría haber sido cambiado nuevamente por un simple decreto del ejecutivo.

La autonomía del Banco de México es la excepción, no la regla y falta ver aún cómo ejerce su autonomía.²⁷

La estrategia de la élite estatal al diseñar e implementar la reforma institucional ha sido el hacer los menos cambios constitucionales posibles que limiten el poder discrecional del presidente. Después de todo, la reforma ha sido producto de su propia iniciativa y los actores económicos más significativos ya no están demandando una reforma institucional más radical, como lo hicieron después de la nacionalización de la banca, pues se benefician con el actual arreglo. Cuando lo han hecho con más insistencia, como en el caso de la Ley de Inversión Extranjera o de la autonomía del Banco de México, entonces se ha optado por profundizar la reforma legal. Al igual que antes del gobierno de Echeverría, los inversionistas privados han estado dispuestos a invertir bajo un arreglo institucional que todavía puede ser interpretado menos favorablemente a los intereses empresariales.

Ni el gobierno de De la Madrid ni el de Salinas han estado dispuestos a aceptar límites mejor definidos a sus acciones, como los que se observan en sociedades donde *the rule of law* tiene un papel central. Uno podría esperar, como lo señalan Daniel Orr y Thomas S. Ulen, que un Estado con una reputación expropiatoria debiera hacer un esfuerzo adicional por acotar su capacidad legal de limitar los derechos de propiedad.²⁸ Pero el gobierno mexicano no ha aceptado imponerse estos controles, pues limitarían la propia posibilidad de profundizar la reforma y porque los estados son muy celosos del poder que tienen. Sólo lo limitan cuando el costo de no hacerlo es mayor que el de hacerlo, y hasta ahora no ha existido ni la presión política ni la de los inversionistas, como para obligarlo a cambios más profundos.

La reforma económica ha acrecentado la importancia de los agentes privados en la creación y distribución de la riqueza, lo cual incrementa el costo para el gobierno de medidas que afectan la seguridad de los derechos de propiedad. Expropiaciones como la bancaria son

²⁷ En ausencia de una tradición de autonomía, al gobernador del Banco de México le va a ser difícil ganarse la reputación de que sí es capaz de defender su autonomía. Y esto sólo se puede apreciar en algún momento en que el gobierno quiera una política expansiva, por razones electorales por ejemplo, y que el gobernador del Banco de México se oponga. Mientras haya confluencia entre los objetivos del gobierno y los de las autoridades del Banco Central no se sabrá si este último goza de genuina autonomía.

²⁸ Véanse Daniel Orr y Thomas S. Ulen, "The Role of Trust and the Law in Privatization", en *Latin America: Privatization, Property Rights, and Deregulation I*, y Werner Baer y Michael E. Conroy (eds.), *The Quarterly Review of Economics and Finance*, vol. 33, núm. especial, 1993, pp. 135-155.

ahora mucho menos probables que antes. Incluso un gobierno más de izquierda (por ejemplo, perredista) tendría fuertes presiones para tener que respetar la lógica del actual modelo de desarrollo.

Existe en México un veto tácito por parte de los grandes capitalistas; no existe, sin embargo, como se da en otros países, un veto político equivalente. El poder de los empresarios está fundamentalmente basado en el control que tienen sobre sus capitales, no en recursos institucionales. El gobierno se ha comprometido a respetar las reglas, pero es un compromiso que no ha venido aparejado con instituciones fuertes que pongan límites claros a la acción del Estado. El gobierno, si le conviene políticamente, puede cambiar mucho de lo hasta ahora reformado sin enfrentar límites institucionales.

La seguridad de los derechos de propiedad en México depende, en buena medida, al igual que antes, del éxito del programa económico. Si éste fracasa, las presiones intervencionistas encontrarán un marco institucional que no impone costos elevados a la intervención del Estado en la economía.

Derechos de propiedad bien definidos parecieran ser el resultado de la distribución de poder en una sociedad. Estos derechos no emergen en un vacío histórico. La estructura social mexicana y la herencia revolucionaria del arreglo institucional vigente no han llevado a una mayor certidumbre legal, como la existente en Estados Unidos. El grueso de los empresarios mexicanos ha aceptado que el PRI continúe siendo el partido dominante y que su papel político, si bien mayor, continúe estando subordinado al liderazgo del gobierno. Este punto será desarrollado al final de este artículo.

El poder discrecional del gobierno, parte del propio marco constitucional, pareciera haber sido un instrumento útil para negociar con una sociedad tan desigual como la mexicana.²⁹ Con el nuevo modelo de desarrollo lo es mucho menos, pero sigue ayudando para mantener el control político.

La transición no es fácil. El Estado mexicano pareciera encontrarse en una situación en la que una parte de la sociedad, impulsada por las políticas de modernización diseñadas por el Estado posrevolucionario, se transformó y ahora demanda un derecho igual y efectivo.

²⁹ Quizá derechos más ambiguos que, por ejemplo, en Estados Unidos han sido históricamente necesarios para que el gobierno pueda distribuir beneficios de manera discrecional y asegurar así la gobernabilidad. No todos pueden hacer valer sus derechos, pero se requiere que estos derechos existan para: 1) generar expectativas positivas y 2) cooptar a quienes participan políticamente en la oposición al gobierno.

Mientras que, al mismo tiempo existe otra parte que demanda un sistema que permita aún cierta discrecionalidad y trato desigual, pero sin caer en los excesos del pasado, y que no proteja plenamente ciertos derechos liberales, como el derecho de propiedad.³⁰

La relativa fragilidad de los derechos de propiedad en México puede ser un factor importante para entender por qué muchos de los empresarios más importantes han apoyado el TLCAN, a pesar de que éste significa una mayor competencia del exterior. Incluso empresarios más pequeños y más fácilmente afectados por la apertura han visto con simpatía el TLCAN.

Ciertamente, el TLCAN representa la posibilidad de acceder a un mercado muy importante, pero implica un beneficio adicional: incrementa el costo para el gobierno de una modificación sustantiva del actual modelo de desarrollo, así como de limitar discrecionalmente los derechos de propiedad. Gracias al TLCAN, los empresarios mexicanos logran cierto control externo sobre un gobierno que retiene un significativo poder discrecional, además de que, como parte del TLCAN, se esperan cambios legales que limiten más claramente este poder.

El TLCAN, sin embargo, también opera como un control externo al gobierno, que no va a poder fácilmente subsidiar a los empresarios, como en el pasado, y es una presión adicional para obligarlo a fortalecer, por ejemplo, la Ley Federal de Competencia Económica, así como para asegurar su cabal cumplimiento.

Empresarios y democracia

Para la mayor parte de los empresarios mexicanos (aun para la minoría que simpatizó con la medida), la nacionalización de la banca les recordó el costo que implicaba la falta de controles políticos e incluso jurídicos en la capacidad del gobierno para limitar discrecionalmente los derechos de propiedad. Una vez más, y con mayor claridad que en el sexenio de Echeverría, muchos empresarios vieron cómo la falta de límites institucionales convertía al gobierno mexicano en poco confiable. La crisis económica de 1982 (atribuida por muchos empresarios a una

³⁰ Los sublevados en Chiapas justifican su insurgencia por la entrada en vigor del TLCAN y la cancelación del reparto agrario como resultado de las reformas al artículo 27. En ambos casos, la mayor certidumbre legal los deja fuera. Es una ley para iguales, pero ellos son los desiguales y entre sus demandas está precisamente que se les dé autonomía para poder imponerse sus propias leyes.

política económica equivocada, producto de la falta de límites externos a los caprichos del gobierno) y, sobre todo, la nacionalización de la banca, el último de los caprichos presidenciales desde la perspectiva de muchos empresarios, incrementaron notablemente los costos de la incertidumbre proveniente de las decisiones del gobierno.

Para algunos empresarios, la única forma de limitar al gobierno era mediante una movilización política que permitiera el surgimiento de un sistema político más democrático. Sin embargo, organizarse políticamente después de que habían aceptado un papel político subordinado no fue fácil. El gobierno contaba con el poder discrecional para castigar (amenaza de auditorías fiscales, por ejemplo)³¹ y premiar (créditos de la banca nacionalizada), lo que ahondó las divisiones entre los distintos grupos empresariales. El gobierno, además, controlaba a las organizaciones populares que, eufóricas por la nacionalización, mostraban, como nunca en el sexenio, su apoyo al gobierno.

Con todo, un grupo de empresarios se dedicó a la tarea de movilizar a la ciudadanía en contra de la nacionalización. El primer movimiento exitoso fueron las reuniones llamadas "México en Libertad", organizadas por un grupo de empresarios en octubre de 1982. Estas reuniones constituyeron la primera experiencia política de un grupo de empresarios que optaría por buscar el poder político desde el Partido Acción Nacional (PAN). En el sexenio de De la Madrid, estos empresarios participarían abiertamente en elecciones locales, con éxito en el caso de Chihuahua en 1983, y sin él posteriormente.

La rebelión electoral de los empresarios fue controlada por el gobierno. Una defensa de los supuestos triunfos electorales del PRI después de algunas derrotas electorales en 1983, el apoyo de las organizaciones obreras a pesar de la caída del salario real,³² la búsqueda por parte del PRI de candidatos de origen empresarial cercanos a los empresarios, algunos apoyos a los empresarios con problemas y la nueva estrategia económica lograron bloquear la politización de los empresarios. Esto último fue particularmente significativo para debilitar al

³¹ Cuando los empresarios de Monterrey buscaron organizarse para oponerse a la nacionalización, el gobernador les anunció que se iba a iniciar un programa de auditorías fiscales. La movilización empresarial terminó y también el programa de auditorías. *Proceso*, núm. 306, 13 de septiembre de 1982.

³² Como ha señalado Blanca Heredia, la caída es mayor en los salarios mínimos que en los contractuales, por lo que se castiga menos a los intereses más organizados. Adicionalmente, se sigue intercambiando el apoyo de los líderes obreros por candidaturas a puestos de elección popular. Blanca Heredia, "Estructura política y reforma económica: el caso de México", *Política y Gobierno*, vol. 1, núm. 1, 1994, pp. 23 y 24.

grupo de empresarios que se había movilizado con el objetivo de limitar el poder presidencial mediante mecanismos políticos.

Como ha argumentado Adam Przeworski, una pregunta esencial para entender el papel político de los empresarios es "si el grueso de la burguesía prefiere asumir la responsabilidad de defender sus propios intereses bajo condiciones competitivas o renunciar a su autonomía política a cambio de la protección de sus intereses económicos".³³ A pesar de la lección que significaron los gobiernos de Echeverría y López Portillo respecto a la falta de límites institucionales al poder del presidente, muchos empresarios, sobre todo los más importantes, prefirieron no luchar por la posibilidad de incrementar su autonomía política y han aceptado que permanezcan los fundamentos de las instituciones políticas posrevolucionarias.

Si bien por momentos algunos empresarios pensaron que, siguiendo la historia de algunos países de Europa Occidental, para disminuir el riesgo de que el gobierno afectase sus intereses era necesario contar con instituciones más democráticas, los empresarios más importantes prefirieron mantener la actual incertidumbre a cambiarla por una incertidumbre de otro tipo: el voto de las mayorías. Era mejor un gobierno con poder para controlar a las mayorías (muchas de las cuales están perdiendo con la nueva estrategia económica), que la posibilidad de que estas mayorías se fortalecieran, como estuvo cerca de suceder en las elecciones de 1988.

Colocarse del lado de quienes se oponían al gobierno, utilizando, por ejemplo, su amplio poder estructural, quizá habría inclinado la balanza en contra del gobierno y hubiera permitido imponer límites institucionales más claros sobre el poder del ejecutivo. Este esfuerzo, sin embargo, implicaba costos para cada empresario involucrado que el grueso de ellos no estaba dispuesto a asumir cuando la política económica era considerada ya como la adecuada —con lo cual se esperaban utilidades altas para los que invirtieran en México— y porque el gobierno estaba permitiendo cierta participación en las decisiones de política económica más importantes.

Esta participación se ha dado fundamentalmente mediante una serie de acuerdos que iniciaron en diciembre de 1987 con el Pacto de Solidaridad Económica. En muchos países de Europa la negociación

³³ Przeworski reconoce aquí su deuda con Marx. Véase Adam Przeworski, "Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts", en Jon Elster y Rune Slagstad (eds.), *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, p. 72.

del gobierno autoritario con los propietarios se dio mediante instituciones más democráticas, pero con sufragio limitado. Estas instituciones, los parlamentos, fueron la base de la ampliación de los espacios democráticos. Instituciones como el "pacto" (con diversos nombres a lo largo del sexenio de Salinas), no pueden cumplir ese papel. No tienen un sustento jurídico equivalente al que tienen órganos de representación popular, por lo que pueden desaparecer con relativa facilidad. El PSE se asemeja mucho más a las instituciones propias de un sistema corporativo y no permite fácilmente la transición hacia sistemas más democráticos de negociación. Por ello, el apoyo que la reforma tiene en varios sectores sociales se está institucionalizando de manera muy imperfecta.

Esto no parece ser relevante para los grandes empresarios, pues un sistema más democrático se ha vuelto otra vez una preocupación menor. Como ha argumentado Basagoiti, quien fuera presidente de la Coparmex, por último, para los grandes empresarios, una victoria, incluso del PAN, en una elección presidencial disminuiría su influencia, pues ellos se han beneficiado del poder discrecional del gobierno, y muchos de los costos que deben pagar otros actores, como costos de transacción elevados, les afecta mucho menos dada su privilegiada relación con el gobierno.³⁴

Los obstáculos para la transición democrática de un país como México están muy asociados a la fuerte desigualdad social. Formalmente todos los ciudadanos son iguales, pero quienes en la práctica concentran los recursos, y por tanto buena parte de los derechos efectivos, no están dispuestos a luchar por derechos políticos que pueden ser utilizados por todos para limitar sus amplios derechos. Hasta este momento, no se ha dado una alianza entre empresarios y otros grupos sociales que haga viable la democracia mediante la aceptación de estos grupos, numéricamente mayoritarios, de que deben respetar los derechos de propiedad, y de los empresarios, de que vale la pena aceptar una política social más generosa. El gobierno ha sido particularmente exitoso en dividir a los posibles opositores y presentarse como indispensable para evitar que las mayorías se vuelvan amenazantes para los empresarios.³⁵

³⁴ Basagoiti en entrevista privada con el autor, ciudad de México, 19 de mayo de 1992.

³⁵ En muchos de los países de Europa Occidental los derechos políticos fueron conquistados primero por una minoría y fue la lucha de quienes quedaron excluidos (por razones de ingreso, educación, raza o sexo) lo que logró hacer realidad la igualdad en el ejercicio del voto. En México, el voto de los más pobres es una realidad jurídica, pero en muchas zonas del país una ficción en

Conclusiones

Desde una visión optimista, una mayor democracia puede catalizar el que se profundice una reforma institucional que permita límites más claros tanto a la élite estatal como a la empresarial. Esto parecería incluso más probable si la ampliación de los espacios democráticos llevara, como hasta ahora ha sucedido, sobre todo a un fortalecimiento del PAN, un partido que ha hecho del respeto a la legalidad una de sus principales banderas desde su fundación.

La relación entre la democracia y el desarrollo de instituciones que regulen con más claridad las relaciones sociales no es, como muchas veces se supone, directa. Existen países donde el Estado de derecho funciona y que, sin embargo, no son democráticos, como el caso de la España de Franco; mientras que en países con un sistema democrático, como en Brasil, la poca institucionalización de la vida política es similar a la nuestra.

Además, como lo ha señalado Francis Sejersted, históricamente ha existido una tensión entre democracia y reglas del juego estables, pues la democracia que inicialmente se concibió como una fuerza negativa para limitar el poder discrecional de la élite estatal fue crecientemente entendida como una forma de movilizar a la sociedad con el objetivo de ejercer la autoridad del Estado en contra de las minorías, cambiando muchas veces la ley para evitar formalmente violar las reglas del juego.³⁶

La creciente integración con Estados Unidos y el TLCAN hacen difícil cambiar la esencia del modelo económico, por lo que este acuerdo internacional puede funcionar como una especie de límite institucional a las políticas que puede emprender el Estado mexicano, sea democrático o no. Es de suponer, además, una influencia positiva en los meca-

el momento de las elecciones. Por eso, en Chiapas, una de las zonas más pobres del país, encontramos, hasta las elecciones de 1991, el porcentaje de abstencionismo más bajo del país y el mayor apoyo por el PRI. La expansión real de los derechos políticos es lo que está en juego de diversas maneras en toda América Latina, aunque en México el rezago es mucho mayor, pues prácticamente no existen "islas" democráticas.

El sufragio limitado formalmente tiene la ventaja, en la lucha por la expansión de la democracia, de que es mucho más claro quiénes tienen derechos y quiénes no. La expansión de la misma requiere, fundamentalmente, de ampliar este derecho formal. Una democracia limitada, además, permite el desarrollo de una cultura democrática.

³⁶ Véase Francis Sejersted, "Democracy and the Rule of Law: Some Historical Experiences of Contradictions in the Striving for Good Government", en Jon Elster y Rune Slagstad (eds.), *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

nismos legales del tratado en las prácticas jurídicas domésticas. Con todo, un mayor desarrollo institucional requiere de políticas domésticas mucho más activas. Éste es uno de los temas que requieren ser estudiados con cuidado. Si bien la democracia pareciera ser posible solamente cuando el sistema capitalista se encuentra bien establecido, los límites al Estado que impone un proyecto capitalista no es fijo. Es el resultado de la fuerza relativa de los grupos en pugna.

El desenlace de la democracia puede ser la construcción de un sistema con reglas más claras que lleve a mayores límites al poder del Estado y de los grandes grupos empresariales. El mayor conflicto social puede llevar también al uso del marco institucional para resolver problemas de corto plazo en caso de una crisis significativa. Puede, por último, conducir a una pulverización del poder que haga aún más difícil construir instituciones modernas y estables. Esto es lo que está en juego.

Noviembre de 1994