

# El talón de Aquiles de la reforma económica

Luis Rubio

El gran agujero —y, quizá, el talón de Aquiles— de la reforma económica es político. Si no ha sido evidente hasta ahora es porque la reforma económica no es lineal, ni siempre consiste en lo mismo: no es lo mismo controlar el gasto público, por citar el ejemplo más claro y exitoso de la reforma en la última década, que lograr que aumenten las exportaciones o que las empresas eleven la productividad. En el primer caso se requiere capacidad de control vertical —para lo que el sistema político mexicano se pinta solo—; en el segundo, hace falta combinar la negociación, la persuasión y la creación de condiciones estructurales para la reestructuración empresarial. Se requiere, sobre todo, una actitud de equidad: el gobierno debe aceptar que no es mejor ni más importante que tal o cual sindicato, o que tal o cual empresario o consumidor. Es obvio: el sistema político mexicano ni idea tiene de este tipo de actuación. Su gran problema es que (casi) todo lo que podía hacer por obra y arte de su autoridad ya lo ha hecho; para lo que falta está excepcionalmente mal provisto.

En lo que haga el gobierno en los próximos años ante este desafío fundamental puede estar la clave del futuro del país. Sin una recuperación económica suficientemente fuerte y prolongada, que permita elevar la tasa de empleo y el nivel de ingresos de la población, el sistema político sufrirá presiones crecientes —como las que fueron evidentes en la década pasada— que podrían conducir a una explosión social. Por otra parte, la capacidad de enfrentarse con éxito a la situación económica actual dependerá en buena medida de la capacidad gubernamental de romper el centralismo y la estructura vertical del sistema político. Este ensayo plantea este dilema en su dimensión actual.

El gobierno inició la reforma económica no a causa de su gran vocación democrática sino, sencillamente, porque reconoció que sin un cambio económico profundo las presiones sociales resultarían incontenibles y la estabilidad política estaría en grave riesgo. Por otra parte, el cambio económico, al dismantelar gradualmente las fuentes del poder corporativista tradicional, ha iniciado una profunda transformación política, lo que no siempre es evidente. Hace años, anticipando el cambio político que resultaría de la reforma económica, era crucial saber qué haría el gobierno cuando una estructura política cerrada resultase insostenible frente a una economía abierta y crecientemente competitiva. A pesar de los importantes avances en materia electoral, hoy es claro que una reforma política profunda no es deseable para el gobierno. Lo que ahora debemos preguntarnos no es, pues, si se intentará una profunda reforma política sino *cómo* se resolverá el problema político, efecto colateral de la apertura de la economía, ya que sin dicha resolución la recuperación económica será imposible.

## EL DEBATE POLÍTICO

Mucho se ha discutido —aunque casi siempre en monólogos de sordos— sobre la vinculación (o ausencia de vinculación) entre la reforma política y la reforma económica. Para unos, la reforma económica está minando el corazón del sistema político al erosionar y eventualmente destruir las estructuras corporativistas. Para otros, nada ha cambiado, toda vez que las instituciones principales del sistema se mantienen incólumes. En realidad, ambas posiciones consideran partes distintas de un mismo universo y tienen, por ello, su parte de razón. Los que observan lo que ocurre bajo la superficie —en las relaciones entre los sindicatos y los obreros, entre las empresas y los sindicatos, entre los empresarios y el gobierno, así como en la manera en que surgen y actúan las más diversas organizaciones civiles y no gubernamentales— concluyen que el ritmo de cambio, a pesar de lo que permanece constante, es extraordinario. Los que sólo observan las instituciones del sistema político tradicional concluyen, lógicamente, que nada ha cambiado: que, como diría Lampedusa, quizá ha habido mucho ruido pero, a final de cuentas, todo sigue igual.

Estos observadores con posiciones encontradas no reconocen que se trata de dos perspectivas, aunque distintas, no necesariamente contradictorias: las viejas instituciones siguen vivas, pero se han venido erosionando internamente en forma extraordinaria. No es un consuelo para el que tiene como único objetivo —muchas veces razonable— el cambio institucional, pero le impide ver la problemática política actual en su justa dimensión. No quiero decir que la democracia, en su vertiente electoral por ejemplo, no sea relevante: es ahí donde mayores han sido las controversias de los últimos años. Lo que afirmo es que la reforma económica está minando al sistema político desde dentro y que el hecho de que el cambio institucional (incluyendo al electoral) sea terriblemente lento (aunque no inexistente: no se pueden ignorar cambios modulares como el de la ley electoral y los relativos al padrón y a la credencialización) nos dice poco sobre el futuro. En la medida en que las estructuras que lo sustentan se están erosionando, es evidente que el sistema político tradicional se vendrá abajo tarde o temprano. ¿Cómo y cuándo?

El debate sobre el cambio del sistema político es por demás prolífico, aunque en muchos sentidos es más idealista que realista: se refiere menos a las razones y posibilidades de cambio que al deseo de cambio. La discusión se ha sesgado hacia la parte electoral, que es más visible, pero sobre todo porque es ahí donde se han combinado las dos características más estridentes del sistema político en los últimos años: es ahí donde más burda ha sido la acción gubernamental y, a la vez, donde más éxitos ha tenido ese grupo de ex priístas que no creen en la democracia, pero cuyos miembros

se han convertido en expertos sin igual en explotar los vicios del PRI y del sistema y que, fieles a su origen, los practican ellos mismos con tesón. En este sentido, aunque obviamente no sin importancia, el debate electoral es glamoroso, pero poco útil para entender el cambio político que ocurre en el país o que podría ocurrir en el futuro.

Muchas veces, los que quieren un cambio fundamental inmediato buscan reemplazar al PRI como el partido en el gobierno, pero sin buscar la democracia; los que abogan por un cambio gradual con frecuencia esconden su deseo de que nada cambie. Un problema adicional para muchos de los que debaten el cambio inmediato o gradual es que ambos tienen un objetivo común que ningún demócrata podría aceptar como legítimo: ambos persiguen casi exclusivamente remover al PRI del gobierno e identifican a la democracia como la consecución de ese objetivo. Es evidente que si México va a acabar siendo una sociedad democrática será porque el PRI —o cualquier otro partido que lo reemplace en el futuro— compita limpiamente (en el sentido más amplio) y en igualdad de condiciones con los demás partidos. Es incluso posible que la democracia llegue sólo cuando desaparezca el PRI y todo lo que representa. Lo que no puede aceptarse es que cualquier éxito del PRI se equipare con la imposición autoritaria y cualquier éxito de la oposición con el advenimiento de la democracia. El hecho es que, por su historia y por el éxito de la oposición en desacreditarlo, los triunfos del PRI carecen en casi todos los casos de legitimidad. Lo anterior no cambia ni en un ápice, sin embargo, que el sistema político esté cambiando en forma gradual aunque esto no siempre sea evidente en el entorno electoral.

## EL CAMBIO ECONÓMICO

Si el tema electoral está empantanado por posturas encontradas, por la reticencia del PRI a cambiar y por el rechazo sistemático de por lo menos uno de los partidos a negociar un proceso de cambio con base en lo que hoy es y no sobre la plataforma de lo que pudo haber sido ¿qué otra manera de evaluar el cambio —y de profundizarlo— existe? Una manera alternativa de analizar el proceso de cambio es ver dónde se está atorando la acción que ha generado prácticamente todos los cambios que han tenido lugar hasta la fecha. La reforma económica que ha sido no sólo la bandera del régimen, sino que ha trastocado todo lo que antes parecía permanente. Se han derribado mitos y se han eliminado toda clase de intereses; se han cancelado fuentes de privilegios y virtualmente se ha desarticulado la coalición priísta que se sostenía en función del corporativismo y del control burocrático sobre la economía. Aunque con obvios efectos económicos, todas éstas han sido acciones políticas. Cualquiera que ve al espacio político en torno a la economía tendría que concluir que la única constante es que todo ha cambiado.

El problema político de la reforma económica es que ya se hizo todo lo que se podía hacer desde arriba, por arte y gracia de la autoridad. Lo que falta hacer no responde a esos "incentivos": a los sindicatos, a las empresas y a los consumidores se les puede persuadir, convencer, incentivar, presionar y quizá empujar, pero no se les puede obligar a cambiar, a reformarse, a pensar en productividad, a invertir, en fin, a dejar de ser lo que siempre han sido. Si la reforma depende

de lo que hagan cientos de miles de actores individuales, el problema para organizarlos va a ser extraordinario. La pregunta es si el gobierno es capaz de organizarlos para que se tornen productivos y exitosos. El Pacto que se inició en 1987 es una ventana preciosa del proceso político que tiene lugar detrás de la reforma económica así como de las dificultades futuras. Aunque en forma simplista, el Pacto consistió en un proceso específico: forzar a los cien o ciento cincuenta principales factores en materia de precios en la economía a absorber los incrementos de precios y obligar, por esa vía, a toda la economía a reaccionar y a abandonar la inercia inflacionaria. Nada hay de malo en esa táctica, pero sólo se concibe cuando los sujetos del proceso son identificables y tan grandes que siempre podrán ser objeto de presiones por parte del gobierno; es decir, sólo aquellas empresas que por su tamaño tienen vínculos con el gobierno pueden ser presionadas a modificar su comportamiento. De esta manera, no es sorprendente que todos los proveedores de materias primas hayan sido los que se incorporaron al pacto: los que venden aluminio, acero, cemento, petroquímicos, electricidad, etc.

No es casualidad que casi toda la reforma que hasta la fecha ha tenido lugar haya estado relacionada con esas grandes empresas. En su aspecto macroeconómico la reforma no tiene nada que ver, directamente, con las empresas mismas: el gasto público, la balanza de pagos, la venta de empresas paraestatales y así sucesivamente. Todo ello afecta a las empresas y les crea un nuevo marco dentro del cual tienen que actuar, pero no tiene nada que ver directamente con ellas. En lo que se refiere a la desregulación, la reforma tiene todo que ver con las empresas. Si en el caso del Pacto el gobierno obligó a las empresas a sumarse a la política antiinflacionaria, en el caso de las desregulaciones las empresas bien pudieron cobrar el favor: cada una de esas empresas estuvo en posibilidad de presionar al gobierno para que alterara aquellas regulaciones que le hacían la vida difícil o no rentable. Aquí está precisamente el problema de la siguiente etapa de la reforma: las empresas grandes y las centrales obreras tienen el tamaño y el peso suficiente como para presionar al gobierno y salirse (muchas veces) con la suya. Pueden llegar incluso al punto de hacer valer sus intereses a pesar de las leyes y del frecuentemente incierto, anticuado y politizado marco legal. Las pequeñas empresas jamás van a tener esas oportunidades; más aún, las empresas pequeñas pueden padecer mil y una regulaciones y problemas, ninguno suficientemente grande como para que, en el supuesto (y remoto) caso de tener capacidad de presión o influencia sobre el gobierno, pudieran obtener algún beneficio. En realidad, el problema de las pequeñas empresas y, por ser la mayoría y las responsables de la mayor parte de las fuentes de empleo del país, el problema de la reforma económica, es que todavía hay demasiados impedimentos para el desarrollo normal de la actividad económica. Más serio es el hecho de que la solución a los problemas de las pequeñas empresas son fundamentalmente políticos —o que requieren soluciones políticas— y hasta hoy, el gobierno no ha estado dispuesto a enfrentarlos. Si vemos el panorama en los estados, por ejemplo, lo que resalta es el enorme número de gobernadores que no sólo no se están dedicando a avanzar en este proyecto, sino que activamente se oponen a que las empresas localizadas en sus estados se adecuen a las nuevas circunstancias.

Aunque quizá no intencionalmente, la reforma económica ha acabado por beneficiar a las grandes empresas y dejar casi marginada al resto de la economía. No quiero decir que esto haya sido cuidadosamente planeado ni que se tratara de un objetivo consciente. Todo lo contrario. Pero el resultado parece indudable y se refleja en la creciente concentración del poder económico y en la distribución del ingreso, que se está convirtiendo en un tema político medular.

Las empresas grandes han tenido tres atributos y ventajas excepcionales que les han permitido convertir la reforma económica en su oportunidad de crecimiento —y muchísimas los han empleado con enorme éxito. Primero: por su tamaño y sus relaciones internacionales, estos empresarios han sido capaces de entender el cambio que ocurre en el mundo mucho antes que el resto de la población; unos serán mejores empresarios, otros peores, pero todos han tenido la ventaja de desarrollar una visión sobre el por qué de los cambios, cómo enfrentarlos y qué hacer o, en su caso, a quién consultar o acudir para hacerlo. Segundo: por su tamaño, han podido presionar al gobierno para que les ayude a lidiar con sindicatos, regulaciones, burócratas y todo lo que obstruía su reestructuración; aunque a muchos empresarios y burócratas les encantan los subsidios y otras medidas discrecionales, las pruebas indican que la mayoría de lo que se ha hecho en los últimos años no ha tenido nada que ver con apoyos económicos, sino con soluciones a problemas concretos en materia de competencia de las diversas secretarías y organismos gubernamentales. Tercero: tienen el tamaño suficiente para enfrentarse a los sindicatos, con o sin la ayuda del gobierno, y cambiar los términos de las relaciones obrero-patronales. Muchas de las empresas grandes ya tienen contratos basados en la productividad en su relación laboral, lo que las coloca en condiciones de competir con cualquiera en el mundo.

Lo que para las grandes empresas son ventajas y atributos, para las pequeñas son impedimentos insalvables. Estos empresarios, hechas todas las excepciones, no tienen la menor idea de las razones y la lógica de la reforma económica; desde luego, vieron con horror, como todos los mexicanos, la llamada crisis de los ochenta y por ello tienen una actitud positiva hacia el gobierno que ha estado cambiando los parámetros de la actividad económica. Pero de tener una actitud positiva a creer en un futuro que hoy no pueden imaginarse, ni entender, hay un gran trecho. Más bien, temen como nunca antes lo que vendrá, sobre todo porque ignoran cómo les afectará y qué deberían hacer. Algunos ya se quemaron las manos, invirtiendo en maquinaria sólo para encontrarse con que sus clientes quebraron, dejando la maquinaria —y su pago— en el aire, y no quieren volver a hacer nada más. La mayoría padece toda clase de desventuras y están a merced de las prácticas monopólicas de empresas mayores, sin que tengan nada que hacer al respecto. Las tasas reales de interés los aniquilan, los excesivos procedimientos y formas fiscales los abruman, los precios de los servicios —ahora a precios del primer mundo pero con calidad del quinto— los enojan, los procedimientos legales y el obsoleto marco legislativo los sujetan a procedimientos discrecionales o, peor aún, los enfrentan a trámites con plazos o resultados impredecibles, que les hacen irracional o francamente imposible invertir o, incluso, pensar o planear a largo plazo. Además de todo esto, no tienen con quien quejarse, ni tienen tamaño para enfrentarse a

sus proveedores, muchas veces abusivos. Los procedimientos legales para corregir o eliminar los atropellos dan risa: ¿quién en su sano juicio va a enfrentarse a tal o cual monopolio, público o privado, que cuenta con todo el apoyo del gobierno? El problema se agudiza cuando observan aquello de lo que tan orgullosos están algunos funcionarios gubernamentales, como el monopolio privado que ahora es la empresa telefónica y las nuevas concesiones que se le otorgan a Televisa. Puede que nada de esto les afecte directamente, pero les demuestran que todo cambió para que nada cambiara. Para ellos la realidad es la misma: aún hay inspectores abusivos que piden mordida; aún tienen que enfrentar actitudes arbitrarias de los proveedores gubernamentales y de los monopolios privados; la ley sigue siendo interpretada en forma casuística, se sigue favoreciendo a los negocios de familiares de funcionarios y políticos y las empresas grandes siguen siendo un clan impenetrable. Lo que los economistas llaman ineficiencias y distorsiones sigue siendo la realidad cotidiana para los empresarios medianos y pequeños. Para cambiar estas circunstancias se requiere la decisión política de acabar con lo que queda del viejo sistema político y sus intereses privilegiados.

Las empresas parastatales que aún quedan, en particular aquellas cuya ineficiencia es notoria —como los ferrocarriles— y los monopolios privados que se han creado han producido un ambiente de escepticismo e incertidumbre que está destruyendo el corazón de la reforma económica: la variable psicológica llamada confianza. Si ésta no existe en una economía abierta, todo lo demás resulta irrelevante. Quizá esto es más notorio en las relaciones sindicales. Mientras que las empresas grandes más o menos resuelven el problema laboral, las pequeñas siguen viviendo en el mundo de fantasía y corrupción del pasado. El gobierno no sólo no les ayuda moral y materialmente, sino que está en continuo pleito con Fidel Velázquez. Así, en lugar de entrar en negociaciones que beneficien a ambas partes y salven las fuentes de trabajo, muchísimas empresas pequeñas y medianas siguen con costos e ineficiencias enormes que las están orillando a la quiebra.

#### ¿PUEDE EL GOBIERNO RESOLVER EL PROBLEMA?

Una economía moderna y próspera no puede depender de que el gobierno resuelva constantemente problemas particulares. Mucho de lo mejor que se ha hecho a la fecha en el contexto de la reforma económica, sobre todo en materia de desregulación, ha sido resultado de la presión de las empresas (sobre todo de las más grandes). Esta presión no sólo ha destrabado muchas inversiones; también ha eliminado grupos de interés particular —muchas veces políticos— que medraban a costa de toda la actividad económica. Un ejemplo es el pulpo de los transportistas, que obtenía beneficios por varios miles de millones de dólares al explotar una posición monopólica en su sector. Pero, volviendo al punto inicial, no es posible suponer que la economía va a prosperar si subsisten trabas para la inversión, si se perpetúa el pleito entre el gobierno y la CTM, si no se impone el reino de la ley, si se sigue favoreciendo la concentración económica y, en fin, si todo en el futuro —a ojos de las pequeñas empresas— sigue siendo incierto. La incertidumbre de las pequeñas empresas es lógica, más allá de lo que pudiera comprender casi cualquier político priista, por bien intencionado que sea y por más que

haya hecho lo indecible por cambiar la economía, sacarla de su letargo y construir un nuevo México.

En una serie de entrevistas recientes con empresarios medianos y pequeños para entender su punto de vista, lo más claro fue su incredulidad: les gusta el discurso presidencial, pero no lo reconocen en su entorno inmediato, ni saben cómo hacerlo realidad. Sin credibilidad, la reforma va a fracasar.

#### LA SOLUCIÓN AL PROBLEMA ECONÓMICO ES POLÍTICA

Las mismas características que hicieron posible y exitosa la reforma que los economistas llaman macroeconómica hacen muy difícil, quizá imposible, el cambio en cada empresa y cada sector: lo que los economistas llaman la microeconomía. De hecho, la solución conceptual a los problemas económicos y legales que he descrito no es particularmente difícil. Lo que no es evidente es que el sistema político tradicional pueda —o quiera— realizarla.

La siguiente etapa de la reforma económica tendría dos grandes vertientes, ambas con profundas complicaciones, aunque de muy distinta naturaleza. La primera consistiría en terminar el proceso de reforma macroeconómica, lo que no se ha querido o podido hacer. La economía mexicana todavía padece enormes distorsiones, producto de las ineficiencias, prácticas monopolísticas y privilegios que caracterizan a ciertas actividades y empresas que por su importancia estratégica o por su visibilidad afectan a la economía en su conjunto. A pesar de los avances logrados en macroeconomía, todos estos impedimentos frenan la inversión privada y evitan que las empresas medianas y pequeñas, mediante sus acciones, se recuperen. En esta primera vertiente estarían las privatizaciones que todavía son necesarias —pero que están fuera de consideración—, la obsolescencia del sistema legal y la necesidad de terminar con las prácticas monopolísticas (y de hacerlo en serio y no sólo legislando y olvidándose del asunto). Esta vertiente requiere acciones desde arriba: el gobierno tiene que actuar e imponer su autoridad.

La segunda vertiente es totalmente distinta. Para que la reforma llegue a la generalidad de la planta productiva habría que emprender acciones totalmente distintas a las que han caracterizado la actuación gubernamental. Lo que falta de la reforma económica tiene que ver con el tratamiento de los problemas particulares de cada sector industrial, y aun de cada empresa. A diferencia de la primera vertiente, en este ámbito el gobierno no puede decidir y hacer las cosas por su propia autoridad. Tiene que persuadir, negociar y, con las empresas y sindicatos, encontrar soluciones a los problemas individuales; no puede forzar a las empresas a transformarse: tiene que convencerlas. Lo mismo debe ocurrir con los sindicatos. Parte de ese convencimiento tendrá que resultar de acciones específicas en el ámbito de la primera vertiente de reforma; por ejemplo, romper monopolios, aun de nueva creación o de reciente privatización. Pero la mayor parte de su acción tendrá que basarse no en grandes iniciativas sino en cientos de negociaciones particulares, que entrañan mucho desgaste, mucho trabajo y pocos resultados espectaculares pero implican un embate frontal contra el sistema político tradicional.

Todo en el sistema político, sin embargo, conspira contra la realización de esta segunda vertiente de la reforma. Los instintos gubernamentales tienden a decidir en lugar de persua-

dir; a pretender que los funcionarios siempre saben lo que las empresas tienen que hacer (incluyendo esa despectiva frase de muchos funcionarios públicos: que es necesario "privatizar al sector privado") mejor que las propias empresas en función de sus circunstancias particulares; a pensar que el sector privado o los sindicatos no entienden nada de lo importante y sólo pierden el tiempo en cosas irrelevantes; a conservar los privilegios políticos que nuevamente están atorando a la economía.

La actitud corporativista del gobierno se ha convertido en uno de los principales impedimentos para continuar la reforma. En lugar de pelearse con los sindicatos, el gobierno debería cambiar los términos de la discusión hacia la construcción de esquemas conjuntos de productividad; en lugar de consolidar lo logrado, tendría que corregir los errores cometidos y acelerar el paso en la reforma; y en lugar de criticar a las empresas por lo que no hacen, tendría que entender por qué no se reestructuran, cómo resolver los impedimentos para su modernización y persuadirlos de lo que hay que hacer. Sin ello, la reforma va a atorarse tanto por los obstáculos que hay dentro del gobierno como por los vicios del sistema político.

#### EL CAMBIO ECONÓMICO Y EL FUTURO POLÍTICO

El gobierno se enfrenta a un dilema cada vez más claro y más difícil. Todo lo que ha construido en casi una década podría venirse abajo. Pero evitarlo bien podría implicar el fin del sistema político tradicional. Hasta ahora, la actitud gubernamental ha sido contradictoria; hay quien podría calificarla como esquizoide. Es claro que emprendió la reforma económica a sabiendas de que acabaría, a la larga, con el corporativismo y, además, con el viejo sistema político; sobran las pruebas. Pero también se ha dedicado a afianzar el sistema político y al PRI, construyendo nuevas fachadas y esquemas políticos, como si no creyera en sus propios supuestos y premisas, que datan del inicio de la reforma. En la práctica, ha optado por mantener la centralización política, lo que choca con las consecuencias a largo plazo de la reforma económica. Por ello, por bien intencionadas que sean sus acciones, no pueden gozar de credibilidad ni salvarán al sistema político.

En lugar de aprovechar la oportunidad de conducir el cambio político, sobre todo porque el éxito de la reforma económica obliga a hacer profundos cambios en este ámbito, el gobierno se empeña en preservar lo que ya no tiene futuro. De hecho, la lógica gubernamental en lo político va a chocar con su actuación económica. Sólo así se explican algunas decisiones, como la de ampliar las concesiones de Televisa y la de condonar toda clase de prácticas impropias —aun cuando no necesariamente ilegales— en el ámbito electoral. El gobierno ha reconocido en los hechos —en Solidaridad, por ejemplo— que el país se está descentralizando. No es creíble que no reconozca que la descentralización va a cambiar al sistema político. Su opción no es mantener el sistema político tradicional —como pretende el debate entre el cambio inmediato y el gradual— sino que reside en dejar que el cambio camine por sí mismo, con las consecuencias que pudieran resultar, o en liderarlo para darle forma a un nuevo sistema político. Sin embargo, la economía va a obligarlo a definirse en un futuro nada lejano pues la reforma va a atorarse y nada va a poder impedirlo, a menos que el gobierno opte por construir un nuevo sistema político. □