

Balance de la reforma del Estado

JAIME SÁNCHEZ SUSARREY



DEPENDIENTEMENTE del juicio positivo o negativo que se formule sobre la obra de Salinas de Gortari, desde que se le considere un estadista o un neoliberal consumado, no hay duda de que pasará a la historia como un valiente reformador. Nadie, aunque se sitúe a la extrema izquierda o derecha, puede negar que durante este gobierno se operaron transformaciones fundamentales para el futuro del país. Desde el primero de diciembre de 1988, cuando convocó a tres grandes acuerdos nacionales para el crecimiento, la justicia y la democracia, hasta la última reforma electoral, el cambio ha sido la divisa del presidente de la República.

Muchos de los propósitos que se fijaron al principio de su gobierno no se cumplieron: las tasas de crecimiento de la economía y el empleo no alcanzaron las metas del Plan Nacional de Desarrollo; la concentración del ingreso persiste; la desigualdad social sigue siendo lacerante y el sistema de impartición y procuración de justicia aún demanda una reforma a fondo. Sin embargo, en estos seis años el país ha experimentado una revolución.

En el orden económico hay que reconocer que el cambio lo inició el gobierno de Miguel de la Madrid con la privatización de empresas paraestatales y con la entrada de México al GATT (1986). Salinas, sin embargo, hizo mucho más que culminar la obra. Con la aceleración de las privatizaciones y las desincorporaciones de empresas intocables —como Telmex y la banca— le puso su propio sello. El criterio central ya no fue liquidar las compañías deficitarias, sino deshacerse de todas las actividades que no fueran prioritarias y que para modernizarse exigieran grandes inversiones. Por otra parte, la decisión de firmar el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá aceleró el proceso de apertura y creo un nuevo modelo de desarrollo.

En el plano constitucional las reformas más importantes fueron las de los artículos 3º, y 130. Ambas eran indispensables para suprimir la simulación que socava el Estado de derecho y redefinir las fronteras entre las fuerzas políticas. La oposición entre quienes defendían los viejos preceptos ("revolucionarios") y quienes promovían el reconocimiento jurídico de las iglesias y el derecho a la educación privada religiosa ("reaccionarios") se había vuelto ficticia y carecía de sentido.

Otro capítulo igualmente importante es el de las enmiendas al artículo 27. Se terminó así, de una buena vez, con el mito de que aún había tierra que repartir y de que por esa

avía se llevaría la justicia y el bienestar a los campesinos. Desde hace décadas, el problema del campo no reside en el latifundio, sino en el minifundio y en la falta de recursos y financiamiento. Una política agraria efectiva requiere promover nuevas formas de asociación entre los campesinos y los inversionistas; pero ese paso no se podía dar sin reconocer el pleno derecho a la propiedad de los primeros.

¿Y en política? Dos cambios fundamentales: 1) el reconocimiento del derecho de la oposición a gobernar; 2) las reformas negociadas con la oposición. Antes de Ruffo imperaba la doctrina del "fraude patriótico". Fue la que se aplicó en Chihuahua en 1986; se decía que reconocer el triunfo de un partido opositor pondría en riesgo la integridad nacional o, cuando menos, la estabilidad del sistema político por el efecto que desencadenaría. Ahora, la alternancia política forma parte de la nueva cultura política y nadie pone en cuestión el derecho de la oposición a gobernar. Al mismo tiempo, las reformas electorales (1989, 1993, 1994) han creado nuevas instituciones. El fortalecimiento de la autonomía y la imparcialidad de la autoridad electoral no dejan lugar a dudas.

Una de las paradojas de este gobierno se refiere al poder presidencial. En ese campo la iniciativa más importante fue la del concederle autonomía al Banco de México. El poder discrecional del presidente sobre la emisión y circulación de moneda fue una de las causas principales del proceso inflacionario —con las consecuentes devaluaciones— durante los años setenta y principios de los ochenta. Con la reforma del artículo 26 —que le concede plena autonomía al Banco de México— se suprimió ese riesgo y la presidencia le puso un límite a la misma presidencia. Pero, ¿cuál es la lógica de un poder que se limita a sí mismo? ¿No es un contrasentido? La paradoja es más aparente que real. En este asunto, Salinas de Gortari se comportó como un jefe de Estado que vio más allá de su propio gobierno.

Un impulso similar, aunque por distintas razones, se puede apreciar en las reformas constitucionales que fueron pactadas con la oposición —en particular con el PAN. Las enmiendas a los artículos más importantes (3º, 27 y 130) se efectuaron en la segunda mitad del sexenio, es decir, después de una elección (el 18 de agosto) que le otorgó una amplia mayoría al PRI en la cámara de diputados. El nuevo equilibrio le permitía al gobierno de la República reformar la Constitución con el apoyo de alguno de los partidos más pequeños (PFCRN). No fue así. Lo esencial se negoció con el Partido Acción Nacional e incluso con el PRD, cuyos diputa-

dos votaron en lo general a favor de la reforma del artículo tercero (hecho que les valió una reprimenda de Cuauhtémoc Cárdenas). Así, por vez primera, los partidos negociaron en el congreso y con la presidencia de la República una de las reformas más importantes de nuestra historia.

No hay duda de que la reforma del Estado tocó los ámbitos más importantes de la vida nacional. Sin embargo, los tiempos y las estrategias que siguió Salinas de Gortari no fueron idénticos. En lo económico el gobierno tomó la iniciativa y orientó sus decisiones por dos principios fundamentales: primero, el proteccionismo privilegia al capital y concentra el ingreso; la apertura de la economía favorece el empleo y la redistribución del ingreso; segundo, el Estado propietario y el Estado solidario no son términos idénticos; no se puede confundir la responsabilidad social de un gobierno con el número de empresas que controla. Estas tesis inspiraron las tres políticas fundamentales de este sexenio: la *apertura comercial acelerada y la firma del TLC*; la *desincorporación de un gran número de empresas que no eran estratégicas*, la *reestructuración del gasto público a favor de las necesidades sociales* y no del financiamiento de las empresas paraestatales.

A diferencia del programa económico, el presidente se comportó ante la política de manera mucho más pragmática. Su estrategia fue gradual y respondió en función de cada coyuntura. Los momentos claves que orientaron la reforma política fueron la crisis del 6 de julio y la insurrección del EZLN el primero de enero. En una primera etapa que va de diciembre de 1988 a diciembre de 1993, el PAN fue el principal interlocutor del gobierno; en la segunda etapa, que inicia con los cambios en el gabinete el 10 de enero pasado, el PRD y sus propuestas asumen un papel central. En unos cuantos meses se modificaron cuestiones que los perredistas consideraban esenciales y que el gobierno de la República no había querido negociar con anterioridad. La más importante es la que se refería a la integración del consejo general y las juntas locales y distritales del IFE.

Durante casi todo el sexenio, el debate político estuvo dominado por la oposición entre gradualistas y maximalistas. Desde la izquierda se afirmaba que había una *perestroika* sin *glasnost* y que el PAN había traicionado su vocación democrática. El levantamiento en Chiapas, la reforma convocada por Jorge Carpizo y los resultados del 21 de agosto han situado el debate en otro terreno. No se puede, sin embargo, afirmar que la verdadera reforma electoral se dio hasta 1994 y que las anteriores fueron meros simulacros o pactos oscuros entre el gobierno y el PAN. Sin los avances en 1989 y 1993, sin el reconocimiento de los triunfos de la oposición en Baja California y Chihuahua, sin la negociación en Guanajuato en 1991, la última reforma hubiera sido casi imposible. Dicho esto, sería absurdo negar que mientras que en la estrategia de cambio económico el gobierno de la República asumió un objetivo preciso y llevó siempre la batuta, en la reforma política adoptó una línea más pragmática y coyuntural.

¿Cómo evaluar la magnitud y la importancia de estos cambios? ¿Cómo juzgar si han sido buenos, regulares o malos? Para responder a estas preguntas hay que comparar, primero, la situación actual del país con la que se vivía a finales de los ochenta. Segundo, analizar los proyectos alternativos de gobierno que proponía la oposición, en particular

el neocardenismo en aquellos años. Tercero, seguir la evolución del debate político durante este sexenio.

En mayo de 1987, Jack Anderson y Dale Van Atta publicaron un largo reportaje sobre la situación en México en el que advertían: "Una bomba de tiempo está sonando en el sur de la frontera, cuya explosión podría pescar a los Estados Unidos totalmente desprevenidos" (*El Norte*, 5/V/87). El temor no era infundado; ese año la inflación fue de casi el 160 por ciento, el déficit fiscal era enorme, el servicio de la deuda externa e interna continuaba asfixiando las finanzas nacionales y el sistema político presentaba síntomas de agotamiento. Resulta trivial comprobarlo, pero la distancia que nos separa de aquellos años es enorme. Pese a los sucesos violentos de este año, la economía no se descarriló y el sistema político superó la prueba de fuego del 21 de agosto. Tanto el nuevo modelo de desarrollo como las reformas políticas, le han abierto al país nuevos senderos. ¿Quién se atrevería hoy a plantear que México es una bomba de tiempo?

Hace 6 años, la oferta del neocardenismo era regresar al viejo modelo de desarrollo. Su crítica se dirigía contra la apertura comercial y la incipiente liquidación de empresas paraestatales que había puesto en marcha el gobierno de Miguel de la Madrid. Cárdenas planteaba entonces la necesidad de una moratoria, criticaba la entrada del México al GATT y denunciaba la venta de paraestatales como un atentado contra los principios esenciales de la doctrina de la Revolución Mexicana: sus aliados objetivos en la lucha contra el "neoliberalismo" eran los grandes sindicatos nacionales (Jonguitud en el SNTE y "la Quina" en PEMEX). Recuérdese que cuando Joaquín Hernández Galicia fue encarcelado, la izquierda coqueteó con la posibilidad de una alianza con el viejo corporativismo para detener el avance del "neoliberalismo". De haber llegado a la presidencia, Cárdenas y el FDN habrían detenido y revertido la reforma económica y el destino de la reforma política hubiera sido incierto.

Finalmente, si se analiza la evolución del debate político en estos años, se puede comprobar que las posiciones estatistas y proteccionistas han sido derrotadas en toda la línea; ya nadie las defiende. Pero hay que recordar que en la campaña de 1988 se confrontaron dos proyectos irreconciliables que siguieron debatiendo durante todo el sexenio. Ante la privatización de la banca y Telmex el gobierno de la República y el PRD asumieron posiciones antagónicas. Lo mismo sucedió con la negociación del TLC y con la reforma del artículo 27. Sin embargo, Cárdenas empezó a modificar su discurso desde que se autopostuló a la presidencia de la República el 5 de febrero de 1993. Primero abandonó las tesis estatistas; después, cuando el tratado fue aprobado por el congreso norteamericano, matizó su posición y propuso una renegociación del mismo: en el transcurso de este año el cambio fue aún más notable, ya que su discurso se mimetizó con las tesis "neoliberales" en materia fiscal y monetaria.

Si nos atenemos a la comparación de la situación actual con la de antes de la reforma; si se reflexiona sobre los proyectos alternativos de gobierno y los efectos que habrían tenido sobre la economía y la política; si se revisa cómo los viejos opositores (los neocardenistas) han abandonado sus tesis y se han sumado en silencio a los planteamientos del gobierno de la República, se puede afirmar que la reforma del Estado fue exitosa.

Una palabra más: sería prematuro juzgar la obra de este gobierno sólo por sus acciones de corto plazo, ya que forman parte de una evaluación que aún está abierta; por una parte, está la inflación controlada y la supresión del déficit fiscal; pero por la otra, hay una serie de preguntas que pueden plantearse: ¿No fue demasiado acelerada la apertura comercial? ¿Valía la pena sacrificar el crecimiento para alcanzar una tasa inflacionaria similar a la de Estados Unidos y Canadá? ¿No sería mejor devaluar el tipo de cambio y acelerar la recuperación? El paso del tiempo permitirá hacer un análisis más objetivo de todas ellas y de muchas otras. Lo que sí se puede afirmar desde ahora es que los grandes cambios operados en la economía, la política y la Constitución eran indispensables y van en la dirección correcta. El país tiene rumbo y horizonte.

Terminaré planteando una paradoja: aunque las cosas no son iguales que antes, el principio y el final de este sexenio tienen algo en común. Salinas de Gortari tomó posesión en medio de una crisis política y en un contexto económico particularmente difícil. Su primer año de gobierno estuvo

marcado por hechos insólitos: el arresto de "la Quina" el 10 de enero; el reconocimiento del triunfo de Ernesto Ruffo en Baja California el 2 de julio y la aprobación de la primera reforma electoral con el consenso del PAN y el PRI en octubre. Seis años después, abandona Los Pinos en medio de otra serie de sucesos no menos sorprendentes; unos trágicos, como la Insurrección en Chiapas y los asesinatos de Luis Donaldo Colosio y José Francisco Ruiz Massieu, y otros esperanzadores, como la participación ciudadana del 21 de agosto.

¿Estamos ante una turbulencia natural? Es posible. Los cambios afectan intereses y generan resistencias. Pero también es posible que estemos ante uno de los efectos de no haber avanzado más rápido en la transformación del sistema político. En ese sentido, hay una serie de preguntas que los analistas y los historiadores deberán plantearse porque son claves para entender lo que han pasado en estos seis años: ¿Qué habría sucedido si la reforma electoral de 1994 se hubiera operado en 1989? ¿Era posible hacerlo? ¿Se habría entrapado el cambio o, por el contrario, se habrían evitado los interinatos y las tensiones que vivimos este año? ❧

