

Economía y política de la transición*

CARLOS GONZÁLEZ MARTÍNEZ

Resumen

La relación entre economía y política es un tema recurrente desde los moralistas británicos hasta nuestros días, pero durante las últimas décadas ha emergido con renovado énfasis. Este fenómeno académico se debe a dos motivos interrelacionados: por un lado, debido al enriquecimiento del objeto de estudio desde la perspectiva de la teoría de los ciclos, y por la incorporación de la teoría de la elección racional; y por otro lado, a causa de la necesidad de contar con paradigmas alternativos para explicar la transición económica y política que sufrieron varios regímenes en años recientes. En este trabajo se recogen los aportes fundamentales a este campo de estudio, tratando de construir un mecanismo de explicación que permita analizar la relación entre economía y política en la transición mexicana. Partiendo de casos similares como el chileno y el español, se pretende analizarla desde una perspectiva funcional integral. Para ello se ofrece una distinción entre cambio y reforma que resulta fundamental para analizar los elementos estructurales e intencionales de todo proceso de transformación: la denominada transición.

Abstract

The relationship between the economy and the polity has been a recurrent theme since the British moralists until the present, but during the last decades it has re-emerged with renewed emphasis. This academic phenomenon is due to two interrelated reasons: on one hand, to the new light shed on the subject by the cycle and the rational choice theoretical approaches; and, on the other hand, to the need of having alternative paradigms to explain the economic and political transition which various regimes underwent in recent years. This article reviews the most important contributions to this field of study, trying to construct a mechanism to explain and analyse the relationship between the economy and the polity in the Mexican transition. In the light of similar cases, such as the Chilean and the Spanish, we examine the Mexican case from a integral functional perspective. To do this a distinction between change and reform is put forward which is fundamental to analyse: the structural and intentional elements of every process of transformation, widely known as transition.

* Una versión anterior de este ensayo fue discutida en un seminario interno de avances de investigación en el CENICH-UNAM y publicada por la revista *Sociología y Política*, de la Coordinación del posgrado en Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana. El autor desea agradecer las opiniones y comentarios de las investigadoras e investigadores participantes en el seminario, en particular las expuestas por los profesores Carlos M. Vilas y Leonardo Curzio, y las que le fueron expresadas por sus alumnos del curso de Teoría de la Intervención Económica del Estado en la maestría en Desarrollo Regional de El Colegio de la Frontera Norte. Naturalmente, las insuficiencias del texto son responsabilidad exclusiva de quien lo firma.

Quizás el principal desafío que se impone a la democracia como puerto de llegada de los procesos de transición política sea que las posibilidades de su consolidación están siempre asociadas, o ancladas, con las expectativas que genera. A la democracia se le suele estimar en función de lo que promete y no necesariamente de lo que es; sus perspectivas se condicionan a la obtención de resultados que no son siempre los que puede ofrecer.

Particularmente en los países con notables desigualdades sociales, el arribo de la democracia se asocia comúnmente no sólo con el establecimiento de sus procedimientos, normas e instituciones políticas, sino también con la mejora de las condiciones de vida de la población, en última instancia siempre referidas al problema de la distribución del ingreso. La democracia traerá una situación mejor y sólo habrá una situación mejor si el nivel de ingresos se eleva, suele pensarse.

De esta forma, la construcción de la democracia, asunto de la política, está influida, y en cierta forma de determinada, por el cauce del conflicto distributivo, asunto de la economía política. Esta influencia y relativa determinación se establece, ciertamente, tanto por la necesidad de satisfacción de expectativas económicas que el régimen político democrático debe finalmente atender, como por la activación de comportamientos estratégicos que, en un contexto de cambio de las reglas del juego, buscan optimizar sus ganancias y mejorar sus posibilidades de poder económico y político.

Por ello, el curso de la transición democrática, que en sentido estricto opera en el ámbito de la esfera política de la sociedad, se encuentra en parte condicionado por la situación que guarda la esfera de la economía y su administración.

Economía y política son dos universos autónomos que establecen una relación funcional propicia, o no, para el desarrollo democrático de países en los que se experimentan cambios múltiples y coincidentes. El nuestro es uno de esos países y nuestra transición se encuentra en medio de estas tensiones. Pensar la transición es, por tanto, pensarla en forma integral. Las reflexiones que siguen pretenden ofrecer una lectura de la transición democrática y de la experiencia mexicana que trascienda el ámbito político en el que esencialmente ocurre y pondere la interrelación existente entre dos

procesos simultáneos, fundamentales en su desarrollo: el cambio económico y la reforma política.

El tiempo

En medio de las tormentas ideológicas y políticas de esta temporada finisecular, presenciamos el declive de una convicción que se sustentaba en lo que Leibniz llamaba, hacia 1700, la *revolución general*: “la voluntad de transformar de un golpe todo y en todos los géneros”.¹ Paradójicamente, en una época donde las situaciones de crisis se manifiestan con intensidad y simultáneamente en las esferas sociales de la economía y la política, la intención de resolver todos los problemas de una sola vez y rápidamente ha perdido fuerza en el discurso ideológico y la práctica política, mientras que cobra impulso el gradualismo pragmático y sus explicaciones funcionales, no deterministas, del desarrollo e interrelación de los complejos procesos económicos, sociales y políticos contemporáneos.

Paralelamente, el ocaso del milenio se distingue por su naturaleza transitoria; de cambio y adaptación. Si algo caracteriza a la sociedad finisecular es el carácter cambiante de sus formas de organización, tanto en las esferas económica y política como en sus expresiones socioculturales y en la base tecnológica de su expansión, configurando escenarios que se encuentran en constante transformación. De ahí que en el mundo de la política (y en la política del mundo) y particularmente en el terreno de la construcción de la democracia, esta circunstancia transitoria e incierta determine que ni siquiera el reconocimiento de una nueva ola democratizadora pueda garantizar la definitividad del proclamado triunfo de la democracia liberal sobre las otras formas de régimen político: “la tercera ola, la ‘revolución democrática mundial’ de fines del siglo xx, no durará siempre”.²

¹ Referido en el “Prólogo para franceses” (1937) con que José Ortega y Gasset presenta su libro *La rebelión de las masas*, Madrid, Espasa Calpe, 1986, p. 57.

² S. P. Huntington, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo xx*, Buenos Aires, Paidós, 1994, p. 281.

Más aún, debe reconocerse que si bien la propia democracia ha triunfado como principio de legitimidad, no ha logrado una expansión igualmente consistente como forma de gobierno, a diferencia de la propagación globalizadora de la economía de mercado,³ que ha logrado que los postulados neoclásicos se erijan como un paradigma reconocido y, sobre todo, se expresen efectivamente en una profunda transformación de los espacios económicos y regulatorios. Puede incluso pensarse que la ola expansiva de la globalización económica ha tenido un impacto a la postre más efectivo sobre los procesos políticos de la reforma del Estado, que el logrado por la difusión internacional del principio de legitimación democrático liberal. En las preocupaciones de la reforma del Estado de fin de siglo ha pesado más la preocupación por su eficiencia que por su efectiva democratización, lo que en buena medida ha determinado que los procesos de cambio político tomen la forma de liberalizaciones más o menos restringidas.

Sea como fuere, es indudable que en este tiempo de transición la construcción de la democracia se ha convertido, parafraseando a Ortega y Gasset, en uno de los temas de nuestro tiempo, cuyo grado de dificultad se torna aún más complejo al reclamar realizarse en medio de, por un lado, fuertes expectativas y, por otro lado, un contexto signado por el cambio constante y un ánimo más bien reformista. Por ello, dicha construcción se materializa en un ejercicio de imaginación política que reclama ponderar con precisión las condiciones, los recursos y los tiempos que harán posible la democracia, y que parten del reconocimiento de que su implantación y consolidación es un proceso, una trayectoria en el tiempo, que lejos de tener el éxito garantizado, está marcado por el gradualismo y la incertidumbre,⁴ reconociendo que dicho proceso está expuesto a la influencia de factores que escapan al ámbito estrictamente político en el que se desarrolla.

³ Véase G. Sartori, en *La democracia del comunismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1993.

⁴ Sobre la preminencia de la incertidumbre en el proceso de transición política a la democracia, véase la obra ya clásica de G. O'Donnell y P. Schmitter (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, en particular el vol. 4, *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Buenos Aires, Paidós, 1988.

El tiempo del mundo

En medio de un mundo anhelante al que tercamente se le pretende anunciar el fin de las utopías mientras se estremece ante el fracaso de los proyectos sociales finalistas y redentores (y en el que sin embargo persisten profundas desigualdades socioeconómicas y desequilibrios políticos), la democracia es vista como un proyecto factible al que se le pueden endosar metas deseables, que otros discursos no pudieron consagrar. Si antes el debate sobre la construcción de un futuro mejor estaba referido a una confrontación entre plataformas ideológicas y sistemas socioeconómicos, ahora ese debate en buena medida parece trasladarse al ámbito de las posibilidades del establecimiento, o restablecimiento, de la democracia.⁵

Hoy, la democracia ha pasado a ser el puerto de llegada deseable que ha sustituido a la aspiración revolucionaria de conformar nuevas formaciones sociales, independientemente del signo ideológico de partida y de los medios que se estimen pertinentes para alcanzarla. Siguiendo a Theda Skocpol,⁶ puede asentarse que el actual mercado ideológico mundial, que conforma al *tiempo del mundo*, ha consagrado la idea de la superioridad e inevitabilidad de la democracia y la ha sobrecargado de expectativas y promesas.

Sin embargo, no debería olvidarse que, vista como lo que es, la democracia es un proyecto realizable en la medida en que al mismo tiempo que se afianzan las libertades civiles y políticas,⁷ se consolida su entramado institucional y se establecen los procedimientos de equilibrio para la contienda que actores políticos autónomos establecen, sujetos al escrutinio público, en la lucha por el poder político de la sociedad. De esta forma, la democracia se va edificando con el ejercicio efectivo de la libertad individual y colectiva; de la igual-

⁵ El alcance del debate puede ser tan amplio como se desee. S. P. Huntington, por ejemplo, ha señalado que a la confrontación entre sistemas socioeconómicos le está siguiendo un "choque de civilizaciones". Véase S. P. Huntington, "The clash of civilizations?", en *Foreign Affairs*, verano de 1993.

⁶ Véase T. Skocpol (comp.), *Vision and method in historical sociology*, Cambridge, Cambridge University Press, 1984.

⁷ Aunque, ciertamente, la libertad es un concepto indivisible, pueden distinguirse distintos tipos de libertades que son indispensables para la democracia. Ellas son las "libertades de los modernos" que Norberto Bobbio destaca en su conocido libro *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

dad jurídica y el Estado de derecho; de la equidad en las condiciones de competencia política y de la aplicación de los mecanismos abiertos de revalidación (ratificación o rectificación) de los gobernantes y sus actos de gobierno; entre ellos, naturalmente, el del voto como fuente originaria de legitimidad del poder público.

El problema es que el funcionamiento efectivo de todos estos procedimientos no deja de proyectarnos hacia el sentido prescriptivo del concepto moderno de la democracia; lo que la democracia *debe ser* como mejor forma de gobierno, aun a pesar de que se parta de reconocer que la democracia está siempre sujeta a su naturaleza política, formal, representativa y pluralista.⁸ Si la democracia habrá de ubicarse y regular el ámbito de la política, requiere de una organización social y económica que le sea funcional. De esta manera, la democracia *es* siempre política, pero *debe ser* integral.

Este dilema, que ya Giovanni Sartori señaló al distinguir los distintos pero siempre unidos usos *connotativo* (debe ser) y *denotativo* (existencia objetiva) del concepto de democracia,⁹ nos remite al problema de lograr avanzar simultáneamente en dos frentes de por sí complicados: por un lado, establecer las condiciones sociales y económicas que hagan posible la democracia política y, por el otro, activar un proceso que la haga real en tanto régimen político, es decir, como construcción jurídico-institucional y como estructura de valores.

Como se observa, la articulación de estos dos frentes constituye un verdadero desafío para los procesos de tránsito hacia la democracia, donde además el corto plazo de la contienda política nubla y consume vertiginosamente la perspectiva mucho más amplia, propiamente histórica, del cambio de régimen político. La complejidad del problema radica en la conjugación del corto y el largo plazo de la contienda, pues en la construcción de la democracia, en el proceso político que la hace posible, los agentes participantes efectivamente buscan establecer un marco democrático que permita la competencia abierta y equitativa, un escenario propicio, pero al mismo tiempo nunca deja de estar en el primer plano de sus pretensiones

⁸ Véase C. Pereyra, "La cuestión de la democracia", en *Sobre la democracia*, México, Cal y Arena, 1990, pp. 83-87.

⁹ G. Sartori, *Teoría de la democracia*, 2 t., Madrid, Alianza Universidad, 1988.

e intereses, incluso como justificación o piso de su voluntad democratizadora: la intención de conquistar sus propios objetivos estratégicos y la obtención de beneficios políticos tangibles.

Para un aficionado a las artes histriónicas, este dilema es un conflicto: los actores buscan el aquí y el ahora; el argumento y los escenarios; sin embargo, están condicionados por el largo plazo.

El tiempo de cambio

El problema se complica cuando se comprende que en países con notables deficiencias en su vertebración¹⁰ política, social y económica, como son los llamados subdesarrollados (y el nuestro es uno de ellos), los procesos de tránsito hacia la democracia registrados en las últimas dos décadas son en realidad parte de un proceso de cambio global en el que la reforma política opera en forma coincidente con cambios profundos en el ordenamiento económico y social. La reforma política no opera en el vacío, nunca lo ha hecho en ningún lugar, menos ahora en México.

Éstos son tiempos de cambios en los que se registran transformaciones de largo alcance fraguadas en subversiones silenciosas¹¹ que derivan en relevos del *régimen social de acumulación*¹² o de la *matriz societal*,¹³ y que siempre se desencadenan cuando se interceptan las trayectorias de lo que puede llamarse una *revolución social*, que en un transcurso lento, extenso e imperceptible a los sentidos connota cambios sociales profundos, con la de una *revolución polí-*

¹⁰ Se hace uso de la idea de vertebración con el sentido en el que la expuso José Ortega y Gasset y después lo recuperaron los socialistas españoles, por paradójico que resulte, indicando la elemental articulación y coherencia entre y dentro de los espacios productivo, social y político de un país, tanto en su dimensión nacional como intra e interregional.

¹¹ Véase, por ejemplo, H. Aguilar Camín, *Subversiones silenciosas*, México, Aguilar, 1993.

¹² Para una definición del concepto del *régimen social de acumulación*, véase J. Nun, "La teoría política y la transición democrática", en J. Nun y J. C. Portanteiro, *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Buenos Aires, Punto Sur Editores, 1987, pp. 15-57. También L. Paramio, "Problemas de la consolidación democrática en América Latina en la década de los noventa", Madrid, 1992, mimeografiado.

¹³ Marcelo Cavarozzi utiliza el concepto de *matriz* para referirse al ordenamiento general que aquí aludimos. Véase "Transformaciones de la política en la América Latina contemporánea", ponencia presentada en el XIX Congreso Latinoamericano de Sociología, ALAS, Caracas, 1993.

tica,¹⁴ que al manifestarse en verdaderas explosiones sociales se expresa de manera más rápida, intensa y sensorial en la huella auditiva de las consignas y el impacto ocular de la gente en las calles y las banderas en sus colores. Como dijo el poeta: "el proceso histórico es tan lento que muy pocas veces sus cambios son perceptibles para aquellos que los viven. Pero el trabajo subterráneo del tiempo se manifiesta con repentina violencia y desencadena series de mutaciones que, a la vista de todos, se suceden con impresionante rapidez".¹⁵

La idea básica que aquí se propone para entender de manera integral a la transición democrática es que forma parte de un conjunto de mutaciones simultáneas que países como México han experimentado durante el último cuarto de siglo como resultado del proceso histórico; de la confluencia de *cambios* estructurales lentos (*revolución social*) y de contiendas y *reformas* trascendentales (*revolución política*).

El cambio y la reforma

Se usan aquí de forma premeditadamente distinta los términos de cambio y de reforma para diferenciar la naturaleza de dos procesos que en México están registrándose en forma simultánea, aunque no sincrónica; pues aunque coinciden en el tiempo, son diferentes sus ritmos e intensidades. Esta distinción se hace al reconocer la diversa naturaleza de los dos mecanismos que, de acuerdo con Gerald Cohen, condicionan el cambio social: la *adaptación estructural* y la *acción intencional*.¹⁶

La adaptación estructural es un proceso de prueba y error conforme al cual la sociedad va encontrando caminos de evolución fun-

¹⁴ Para esta distinción entre revolución social y política, véase A. Heller, "Las revoluciones gloriosas de la Europa del Este", *Claves*, núm. 6, Madrid, octubre de 1990, pp. 24-30.

¹⁵ O. Paz, *Pequeña crónica de grandes días*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990, p. 17.

¹⁶ En realidad Cohen habla de tres mecanismos: la acción intencional, la selección natural (darwiniana) y la selección cultural (lamarckiana). Siguiendo a L. Paramio ("El materialismo histórico como programa de investigación", mimeografiado) aquí agrupamos los dos últimos mecanismos en el concepto de adaptación estructural. Una obra clave de Gerald Cohen es *La teoría de la historia de Karl Marx: una defensa*, Madrid, Pablo Iglesias/Siglo XXI Editores, 1986.

cional, de forma, digamos, autónoma. En cambio, la acción intencional hace referencia a un proceso activado de forma premeditada, voluntaria. El primer mecanismo está condicionado por lo que se puede llamar la circunstancia histórica, al margen de la voluntad de los agentes sociales y los actores políticos (hasta donde la circunstancia histórica puede realmente estarlo); el segundo se guía precisamente por esa voluntad y la acción en que se traduce.

En realidad ambos mecanismos están presentes en los procesos de cambio y reforma, pero en el primero impera la adaptación estructural, en tanto que en el segundo lo hace la acción intencional. Esta distinción norma la percepción que en estas páginas se tiene del cambio económico y político en México: mientras el cambio económico está determinado fundamentalmente por factores estructurales, la reforma política lo está por la voluntad y posibilidades de consensos entre los sujetos de la transición.

Ello no supone que la transformación económica mexicana de la última década no se explique también por la voluntad reformadora del régimen,¹⁷ ni que la reforma política no esté condicionada por procesos estructurales de cambio social ocurridos en el país desde hace por lo menos tres décadas. En todo caso, lo que se pretende indicar es que en el campo de los cambios económicos es más difícil que la acción intencional contenga la adaptación estructural, mientras que en la esfera de la política dicha contención es más factible, aunque a la larga igualmente ineficaz.

Esa asincrónica fluidez del cambio económico contrastada con la contención de la reforma política ocurrió en México durante los años ochenta y la primer mitad de los noventa; y ello es lo que hoy es necesario ajustar con mayor consistencia.

El cambio global

Como en la gran mayoría de los países de América Latina, en México el cambio global en curso implica la superación del *régimen social*

¹⁷ Al respecto podría anotarse una vasta bibliografía. Dos textos de referencia obligada son: P. A. Armella, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993; y N. Lustig, *Mexico. The remarking of an economy*, Washington, The Brookings Institution, 1992.

de acumulación que prevaleció desde la década de los años treinta y hasta bien entrada la de los setenta, y se expresa en profundas y definitivas transformaciones en las esferas de la economía, la sociedad y la política, así como en los términos de su inserción en el ámbito internacional.

La idea de *régimen social de acumulación* (RSA) ha sido expuesta por José Nun para indicar el ordenamiento general en el que la economía, la política y los espacios de organización social de un país constituyen una entidad integrada y establecen intercambios basados en una relación no casuística y determinista, sino funcional. La forma en que cada una de estas esferas se organice responderá en última instancia a su propia lógica y dinámica, pero será propicia para la organización y funcionamiento de las otras dos. De acuerdo con Nun, "un régimen social de acumulación es un proceso histórico pluridimensional de mediano o largo plazo, que define eso que corrientemente se llama una 'etapa' o un 'estadio' capitalista".¹⁸

Nun precisa: "así como hay un régimen político de gobierno, hay también un régimen social de acumulación"¹⁹ en el que el comportamiento económico está determinado por los factores sociopolíticos que condicionan la formación y atención del conflicto distributivo, pues definen el cauce general de la acumulación y, por tanto, el desempeño de la economía.

Ésta es una visión de economía política y está en correspondencia con los postulados que el marxismo analítico ha formulado con relación a su interpretación del cambio social. Aunque los propios marxistas analíticos discuten sus tesis,²⁰ aquí se puede partir de lo propuesto por Gerald Cohen.

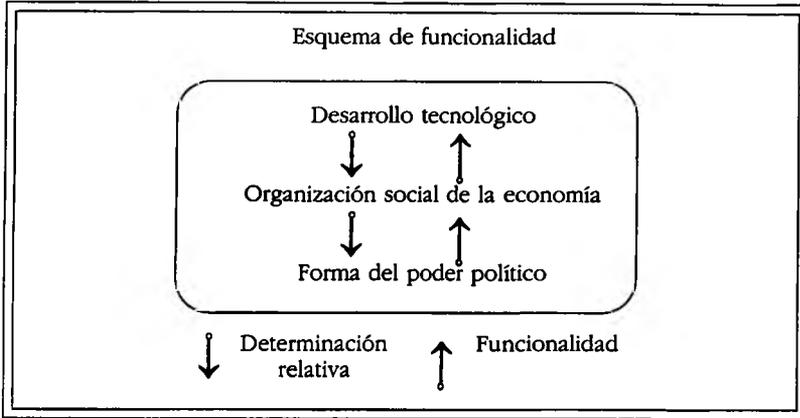
Para Cohen el determinismo económico prevaleciente en la formulación del materialismo histórico puede replantearse en términos no de una relación casuística, sino funcional. El argumento ha sido sintetizado por Ludolfo Paramio: "en una cierta etapa del desarrollo económico la forma del poder político tenderá a ser la que más con venga a la estabilidad y desarrollo de la economía, la que tenga

¹⁸ J. Nun, *op. cit.*, p. 39.

¹⁹ *Ibid.*, p. 37.

²⁰ Al respecto, la revista española *Zona Abierta* ha traducido los textos fundamentales de la polémica establecida por Jon Elster y Gerald Cohen.

consecuencias más funcionales para ella [...] a su vez, la organización social de la economía será la más funcional para el grado de desarrollo de la tecnología".²¹ Para ilustrar esta idea, puede pensarse en el siguiente esquema:



En él se sugiere que existe una influencia de determinación relativa por parte del desarrollo tecnológico hacia las formas de organización social de la economía (no debe olvidarse que la economía es ante todo una forma de relación social) y de esta última hacia las formas del poder político. El carácter relativo de esta determinación se expone mejor con el concepto de funcionalidad al que hace referencia Paramio: las formas del poder político deberán ser funcionales a la organización social de la economía, permitir su expansión y estabilidad, estableciendo las reglas y las condiciones en las que habrán de dirimirse los conflictos y permitirse las conductas de colaboración, y al mismo tiempo esta organización social económica deberá cenirse y potenciar el desarrollo de la base que le impone el desarrollo tecnológico tanto en términos de la producción y distribución posible de bienes, como de la definición de los roles y los términos de las relaciones sociales de producción.

En la América Latina del primer tercio del siglo xx se encontró que para enfrentar los problemas de la difusión desigual del *desarrollo*

²¹ L. Paramio, "Marxismo analítico", *Claves*, núm. 7, Madrid, noviembre de 1990, p. 59.

tecnológico y superar las deficiencias productivas que ello imponía (parte de la vertebración orteguiana antes referida), había *que organizar socialmente a la economía* de tal forma que el paraguas propiciatorio del Estado interventor de la etapa desarrollista permitiera un periodo de consolidación interna para la reintegración externa, siempre bajo las garantías de estabilidad que ofrecía una *forma de poder político* más o menos autoritario y corporativo. Así se gestó una etapa histórica del desarrollo latinoamericano en el que el RSA quedó definido con tres componentes básicos: un modelo sustitutivo de importaciones volcado hacia el mercado interno; un régimen nacional-popular basado en un criterio de legitimidad política de corte corporativo, que en México alimentó al nacionalismo revolucionario; y un Estado tutelar en el que se cruzaban y dirimían los procesos fundamentales de la sociedad y la economía, dando lugar a lo que Marcelo Cavarozzi llama una *matriz estadocéntrica*.²²

Este tipo de RSA se explica tanto por la propia historia del continente, que veía concluir la etapa denominada por Tulio Halperin como neocolonial,²³ y también por la situación mundial prevaeciente. El final de los años veinte fue también el final de las certidumbres clásicas que aseguraban que la economía, y en alguna medida también la sociedad y la política, tendían hacia un punto de equilibrio. Keynes —y la escuela que él fundó— sostuvo que las crisis eran recurrentes pero que podría actuarse sobre ellas si se definían y aplicaban las políticas públicas conducentes. Así se afianzaron el Estado benefactor de la socialdemocracia europea y el Estado tutelar de los populismos latinoamericanos.²⁴

El escaso entusiasmo que las ideas liberaldemocráticas inspiraban en el tiempo del mundo durante el segundo tercio del siglo, y la concentración de recursos y esfuerzos que se destinaron a la reconstrucción de la Europa de la posguerra, ayudaron a afianzar esta tendencia histórica, que en América Latina se expresó con especial nitidez y fuerza en los postulados programáticos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) bajo la influencia de Raúl

²² Al respecto, véase M. Cavarozzi, *Transformaciones de la política en la América Latina contemporánea*, op. cit.

²³ T. Halperin Donghi, *Historia contemporánea de América Latina*, Madrid, Alianza, 1986.

²⁴ Se usa el término de *populismo* en la inteligencia de que el lector sabrá excusar el ensillamiento de regímenes políticos tan diversos en aras de la economía de espacio.

Prebisch: el desarrollo puede promoverse si existe una voluntad político-administrativa (*acción intencional*) y un entramado institucional que permita encarar los desafíos de la difusión desigual del desarrollo tecnológico (*adaptación estructural*).

El esquema era claro: aunque la base de la economía limitara las posibilidades del desarrollo nacional, la política (el Estado) podría actuar sobre la economía (el mercado) para corregirla; la del Estado sería “una acción reguladora [que] tiene que cumplir objetivos que el mercado no puede conseguir por sí mismo, pero que le permitirían lograr una gran eficacia económica, social y ecológica”.²⁵

A finales de los años sesenta y principios de los setenta los signos de agotamiento del RSA prevaleciente comenzaron a observarse en América Latina y México, y desde entonces y durante los ochenta, comenzó su remplazo.

Con el propósito de simplificar, el conjunto de condiciones que está conformando el cambio del RSA puede ser agrupado en dos vertientes: las externas y las internas. Las primeras pueden sintetizarse en una idea tan breve como complejo y extenso debe ser su estudio, tema de un ensayo aparte: el cambio del mundo y, por lo tanto, de la inserción de México en ese mundo. Naturalmente, no nos referimos al expediente, fácil de justificar, de los cambios internos por circunstancias externas. Expediente que, por cierto, también ha sido empleado por el nacionalismo para evitar o al menos obstruir cambios internos. Con esta idea en realidad nos referimos a las enormes alteraciones que la estructura económica y política mundial ha sufrido desde que concluyó, a finales de los sesenta, una primera etapa de la segunda posguerra mundial.

Desde 1945 y hasta los sesenta el mundo se ocupó, entre muchas otras, de dos tareas que interesa resaltar aquí: 1) la reconstrucción de las economías y sus sociedades, y 2) la conformación de los espacios geoestratégicos de la posguerra. Fue un mundo *ensimisma-*

²⁵ R. Prebisch, “Centro y periferia en el origen y la maduración de la crisis”, en S. Méndez, *La crisis internacional y la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 38. Para un análisis general de los planteamientos de Prebisch acerca de la intervención económica del Estado, puede verse, C. González Martínez, “Transformar el sistema. Prebisch: la idea de la regulación estatal del excedente económico”, *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. XXV, núm. 98, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Económicas, julio-septiembre de 1994, pp. 121-140.

do que se empeñó en recomponer y replantear su infraestructura económica y tecnológica, y en establecer fronteras y distancias. Ése era un mundo propicio, digamos *funcional* para emplear los términos aquí propuestos, para la existencia de espacios económicos nacionales de corte *mercadointernistas*.²⁶ países *ensimismados* en un mundo *ensimismado*.

Dos factores rompieron esta circunstancia: la quiebra del equilibrio en el sistema financiero y monetario occidental ocurrido a principios de los setenta, y la consolidación de las empresas transnacionales como actores fundamentales de la conformación de un nuevo mundo, de naturaleza ahora expansiva, ya no *ensimismada*. A ello hubo de agregarse un tercer elemento de alcance muy amplio: la *terciarización* de la economía, es decir, un mayor peso relativo de los servicios que de la industria en la economía mundial. Todo ello facilitó que se diera un paso cualitativo de la *internacionalización* económica (básicamente productiva) a la *globalización* económica (sustancialmente de servicios).

Dentro de nuestro esquema analítico de funcionalidad, ello supuso que ante el *desarrollo tecnológico* de la telemática (fusión de las telecomunicaciones y la informática) y los servicios, la *organización social de la economía* experimentara *cambios* sustanciales que rompieran el ensimismamiento precedente y adquiriera una manifestación expansiva y agresiva, que en el último término ha pasado a cuestionar las *formas del poder político* resumidas en la permanencia de los Estados-nación, lo cual reclama su *reforma*.

El ímpetu por la nueva conquista de los mercados sustituyó a la naturaleza fronteriza y ensimismada del tiempo de la reconstrucción y, paralelamente, con la sustitución y competencia de las exportaciones de los países en desarrollo en el comercio internacional, tornó disfuncional a las economías *mercadointernistas* que, como en el caso de México, vieron con ello agotadas las posibilidades de generación exclusivamente endógena de los recursos necesarios para su mantenimiento, debiendo recurrir, con un ánimo más bien desmedido a la postre, a las fuentes externas de comercialización, inversión y, sobre todo, financiamiento. Cuando a todo esto hubo de

²⁶ Como los denomina Ludolfo Paramio en su mal pero claro español.

agregársele el desdibujamiento del esquema de equilibrios geoestratégicos de la guerra fría, tras la debacle del socialismo real, el cambio del mundo se convirtió en una avalancha inminente ante la que había que reaccionar procurando una nueva inserción internacional del país y estableciendo las nuevas bases internas que lo posibilitaran.

No es, por cierto, este cambio del mundo una fatalidad, pero sí un factor que ha determinado las condiciones necesarias y suficientes del cambio global en México. Afirmar tal fatalidad unívoca que presenta a la globalización y a la inserción subordinada como la única vía disponible es, sin duda, una de las “mentiras complejas” con que Pablo González Casanova afirma que la “inteligencia hegemónica” ha sustentando la aplicación del modelo denominado “neoliberal”.²⁷

Por su parte, las condiciones internas están referidas a un hecho histórico: la transformación de México en un país muy distinto al que vio nacer y desarrollarse al RSA posrevolucionario y su *matriz estadocéntrica*. Esta transformación tiene muchas vertientes, pero aquí interesa resaltar las siguientes: el paso de un país rural a uno urbano, con una economía agrícola a manufacturera y de servicios y, destacadamente, con una *mentalidad* social de corte rural y corporativista a una urbana y ciudadana; todas éstas, sobre todo la última, como tendencias que se afirman en la década de los sesenta. El cuadro de la página siguiente reúne algunos indicadores de este proceso de cambio global.

Entre otros indicadores que pueden y deben subrayarse, México pasó —entre 1940, cuando se asienta el RSA anterior, y 1980, cuando comienza a cambiar— a ser un país con tres veces más población, misma que se desplazó notoriamente de los asentamientos rurales a los urbanos, empléandose mayoritariamente en los servicios y los sectores no especificados de la economía informal; cuyo porcentaje de matrimonios realizados sólo por la iglesia descendió de 31 a 5%; mientras que la matrícula de educación superior aumentó en más de 3 700% y las enfermedades del aparato circulatorio, los accidentes y la violencia desplazaron a las enfermedades infecciosas y parasitarias como principales causas de muerte de la población. Todos

²⁷ Conferencia Magistral del doctor Pablo González Casanova durante el XX Congreso de ALAS, México, D.F., 2 de octubre de 1995.

México, 1940-1980
Indicadores seleccionados del cambio global

Variable	Medida	1940	1980
Población total	Habs.	19 653 552	66 846 833
Población urbana	% del total	35.0	65.0
Población rural	% del total	66.3	33.7
Población del D.F.	% del total	8.94	13.21
Población de Oaxaca	% del total	6.07	3.54
Población ocupada	Pers.	5 858 116	21 941 693
Sector primario	% del total	65.39	25.98
Sector secundario	% del total	12.73	20.35
Sector terciario	% del total	19.07	23.81
Sector no especificado	% del total	2.79	29.86
Estado civil de la población	Habs.	11 578 270(a)	43 346 993(b)
Solteros	% del total	33.4	40.2
Casados	% del total	46.5	46.5
Casados sólo por la Iglesia	% de casados	31.1	5.1
Casados sólo por lo civil	% de casados	19.0	21.8
Casados por Iglesia y civil	% de casados	60.5	73.0
Divorciados	% del total	0.3	0.4
Alumnos-Educación superior	Alumnos	29 892	1 141 531
Población analfabeta	% de pob. nal.	64.0	17.0
Enfermedades como causa de muerte	Pers.	418 430	434 465
Infecciosas y parasitarias	% del total	43.1	13.7
Aparato circulatorio	% del total	3.7	16.4
Accidentes, enven. y violencia	% del total	5.1	15.5
Teléfono en servicio	Teléfonos	179 526	5 024 161
Automóviles registrados	Automóviles	93 632	4 258 545

(a): Población de más de 16 años (hombres) y más de 14 años (mujeres).

(b): Población de más de 12 años.

Fuente: INEGI, *Estadísticas históricas de México*, t. I y II, México, 1990.

estos datos hablan de un país distinto, que no podía ya ser gobernado igual, bajo el mismo esquema que había hecho funcionar a la MEC de Cavarozzi.

Héctor Aguilar Camín ha puntualizado ocho procesos a través de los cuales estima que ocurre el cambio de este ordenamiento general:²⁸

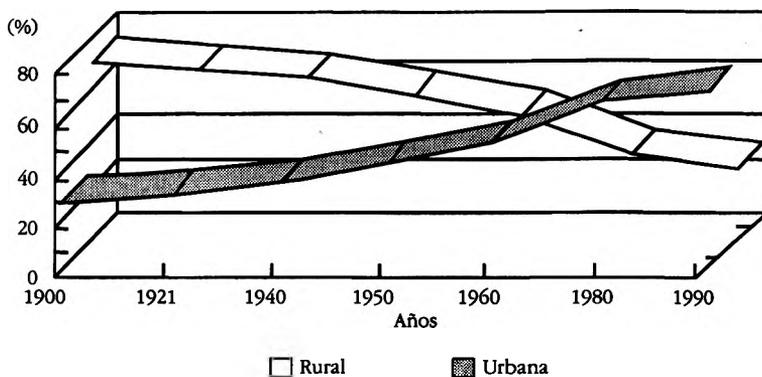
Tendencias estructurales	Tendencias superestructurales
1. Tránsito de un país rural a uno urbano.	1. Descenso del peso del Estado y ascenso del peso de la sociedad.
2. Integración a la economía mundial y revolución tecnológica y productiva.	2. Paso del acuerdo al litigio entre el Estado y las organizaciones corporativas.
3. Reconcentración de la desigualdad.	3. Menor control político del campo y mayor beligerancia de las ciudades.
4. Aparición de un "pueblo nuevo", "una nueva mayoría nacional social, mental, política".	4. Paso de un régimen de "presidencialismo absolutista" a uno de "presidencialismo constitucional", así como a la creación de un sistema de partidos.

En particular, interesa resaltar aquí la transformación de país rural a urbano que México indicó al iniciar la década de 1960 y que se resume en la gráfica de la página siguiente.

Este proceso de urbanización resulta relevante, pues es parte y expresión de un cambio económico en el que los servicios y la industria asumen mayor importancia que el sector primario, y en el que la mayor concentración de población en ciudades más comunicadas, informadas y escolarizadas derivó en nuevos reclamos sociales y en el impulso a la todavía incipiente pero cada vez mayor legitimidad ciudadana que va abriéndose paso en la cultura política del país, y va urgiendo y promoviendo su reforma política democrática. Al respecto, y al analizar las condiciones para la democracia en el Tercer Mundo, Robert Pinkney señala que "la industrialización ha

²⁸ H. Aguilar Camín, *Después del milagro*, México, Cal y Arena, 1988.

México Distribución poblacional 1900-1990 (porcentajes)



Fuente: SSP y Censos de Población y Vivienda.

ocurrido acompañada de procesos como la migración hacia áreas urbanas, una vasta expansión de la educación, un incremento de las expectativas de vida y, por supuesto, de incrementos en el bienestar material y el tiempo de ocio, lo que permite a las personas pensar más en requerimientos y aspiraciones que rebasan la mera supervivencia".²⁹

El huevo o la gallina

Pero, ¿cómo se activa ese mecanismo de determinación relativa y de vínculos de funcionalidad que reacomoda a las esferas de la economía y la política?; ¿qué determina que los individuos se animen a la acción colectiva e impulsen procesos de cambio político?; ¿cómo se relaciona la situación de la economía con dichos procesos políticos?; ¿qué implica esto para la transición mexicana?

El ánimo inquisitivo que está detrás de estas interrogantes es viejo y refiere a una situación ya advertida por Adam Ferguson:

²⁹ R. Pinkney, *Democracy in the Third World*, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1994, p. 19. La traducción es mía.

Un pueblo entero, como los individuos que lo componen, actúa bajo la influencia de humores temporales, esperanzas apasionadas o antipatías vehementes. Están dispuestos, unas veces, a entrar en las luchas nacionales con apasionamiento y, otras, a dejarlas por simple abulia o dejadez. En sus debates civiles y en las luchas internas son alternativamente apasionados e indiferentes. Pasiones temporales surgen o decaen, tanto en asuntos importantes como triviales.³⁰

Las explicaciones a semejante oscilación han sido múltiples, pero pueden agruparse en dos: basadas en el reconocimiento de vínculos de *asociación* o basadas en vínculos de *interés*. Las primeras están referidas a identidades colectivas amplias (clase, género, etnia) o restringidas (estratos y grupos menores).³¹ Las segundas están sustentadas actualmente en los postulados de la teoría de la elección racional.³²

En el fondo de estas dos perspectivas básicas hay también dos tipos de explicación: o las personas participan en política inspiradas por valores e intereses superiores o colectivos, o lo hacen guiadas por sus intereses particulares. Desde luego, y como en toda aseveración seria, los matices deben ser admitidos, por lo que evidentemente se acepta que en realidad las personas participan políticamente no por una elección de alguna de las dos explicaciones referidas, sino por una combinación de ambas.

Sin embargo, la distinción es analíticamente útil pues, si como se ha hecho preferencialmente hasta ahora, se optara por concluir que la acción política depende de los vínculos de asociación (más referidos a motivaciones de tipo ideológico), entonces el cambio y la situación económica perderían fuerza como variables explicativas funcionales, no determinísticas, del proceso de reforma política. En

³⁰ A. Ferguson, *Un ensayo sobre la historia de la sociedad civil* [1767], Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1974, p. 266.

³¹ Una discusión actualizada y sugerente sobre la formación de estas identidades colectivas y su manifestación en la caracterización de la sociedad civil se encuentra en C. Vilas, "La hora de la sociedad civil", México, 1993, mimeografiado.

³² Una muy buena recopilación de textos con esta perspectiva analítica se encuentra en el número 54-55, "Intereses individuales y acción colectiva" (1990) de la revista *Zona Abierta*, que edita la Fundación Pablo Iglesias de Madrid. El número fue compilado por Fernando Aguilar, autor del capítulo introductorio.

cambio, si reconocemos el peso de los vínculos de interés, más cercanos al problema de la generación de expectativas y al desarrollo del conflicto distributivo, la variable económica asume mayor relevancia.

Las experiencias históricas recientes parecen demostrar que en realidad la gente participa en política y sustenta cambios políticos trascendentales cuando estima la posibilidad de obtener beneficios concretos; un mejor nivel de vida o una mejor situación personal. Ante la ponderación de los costos y beneficios que le puede reportar participar (o no) en política, el sujeto busca maximizar estos últimos en función de preferencias determinadas. Es decir, la decisión final de participación o abstención estará en función de sus deseos y de las oportunidades que tiene, o cree tener, para conseguirlos. Como señala John Elster: “en realidad lo que explica la acción son los deseos de la persona junto con sus creencias acerca de las oportunidades”.³³

La dificultad reside en que, aun siendo cierto que “cuando enfrenta varios cursos de acción, la gente suele hacer lo que cree que es probable que tenga el mejor resultado general”,³⁴ en realidad “las preferencias de la persona en un tiempo dado derivan de una comparación de los valores presentes de las opciones en el tiempo: prefiere la que tiene el mayor valor presente”.³⁵ Aquí hay un asunto clave: las expectativas.

Si la gente norma su criterio de participación en función de la maximización de sus beneficios y en la ponderación que hace de las oportunidades para la realización de sus deseos, entonces el contexto general, la información que recibe para normar ese criterio, influirá no solamente en la determinación de las oportunidades actuales, sino de las que habrán de constituirse en el futuro, o por lo menos de las que se estima o cree que habrán de hacerlo. Es decir, su decisión estará en función de sus expectativas.

Si una persona considera que apoyar un proceso político le reportará un beneficio mayor que el que le puede significar abstenerse, entonces es más factible que se le vea participando. Sin embargo,

³³ J. Elster, *Tuercas y tornillo. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*, Barcelona, Gedisa, 1990, p. 30.

³⁴ *Ibid.*, p. 31.

³⁵ *Ibid.*, p. 54.

las expectativas no sólo se deducen; también se inducen. Cada sujeto obtiene sus conclusiones y preferencias conforme a su propia observación, pero esta misma observación se encuentra también su-peditada a la información que se difunde; y no se hace referencia sólo al vulgar hecho propagandístico, sino a una cuestión más de fondo: el propicio curso del cambio económico y la reforma política, de sus resultados y tendencias.

De esta manera, el proceso de formación de las expectativas puede plantearse como la forma en que los sujetos decodifican los cursos de acción y las interacciones del cambio y la reforma, estimando cómo el desempeño futuro permite optimizar sus beneficios en función de su participación o abstención.

De acuerdo con este argumento, la generación y la formación política de consensos y, después, de pactos para las reformas económicas y políticas de la transición impactará a las expectativas en forma positiva y podrá ampliar su margen de factibilidad. En la perspectiva señalada en este ensayo, las posibilidades de los procesos políticos y, por tanto, de la transición democrática y su(s) reforma(s) política(s), estarán bajo el influjo de la formación y desarrollo de las expectativas sobre la evolución de la economía, digamos tanto nacional como personal; de los beneficios que las personas piensan o creen obtener con su participación (en apoyo o rechazo) o abstención.

Puede pensarse en un esquema como el que se presenta en la página siguiente donde se resumen las posibles influencias de la situación económica sobre el curso de la transición política.

El razonamiento es simple, pero ilustrativo: si el tránsito democrático ofrece mejores condiciones económicas, referidas o capaces de ser referidas a una mejor situación personal, entonces despertará mayores simpatías y apoyo.³⁶

Desde luego, aquí hay un debate largo sobre el que se anotan algunos comentarios más adelante, pero la experiencia histórica parece demostrar que en la relación entre cambio económico y reforma política en la transición existe un puente forjado por la generación

³⁶ Obviamente las posibles combinaciones y sus resultados se incrementan exponencialmente si se consideran matices o graduaciones en la evolución de la situación económica, como en realidad ocurre. Este esquema básico no incluye la atención del tiempo en la medida en que durante su transcurso la situación económica y las expectativas también cambian. La relación no es estática, sino dinámica.

Proceso Autoritarismo → Democracia		Resultado
<u>Situación económica</u>		<u>Tipo de transición</u>
Buena (expectativas +)	Buena (expectativas +)	Estable
Mala (expectativas -)	Mala (expectativas -)	Inestable
Buena (expectativas +)	Mala (expectativas -)	Crítica
Mala (expectativas -)	Buena (expectativas +)	Con éxito

de expectativas, en el que se establece un conjunto de relaciones similares a las incluidas en el esquema anterior.

Al menos los casos español y chileno ilustran que el proceso político se torna más distendido y estable, y por ello tendencialmente con mayor éxito, cuando se logra evitar un ajuste caótico, errático, de los desequilibrios económicos existentes sobre todo en procesos de cambio global como los aquí sugeridos, y se controlan con algún éxito los indicadores económicos que inciden sobre la formulación de las expectativas; tanto las que se pueden llamar “expectativas populares”, como también sobre las que se forman los agentes económicos y los actores políticos, tanto nacionales como extranjeros.

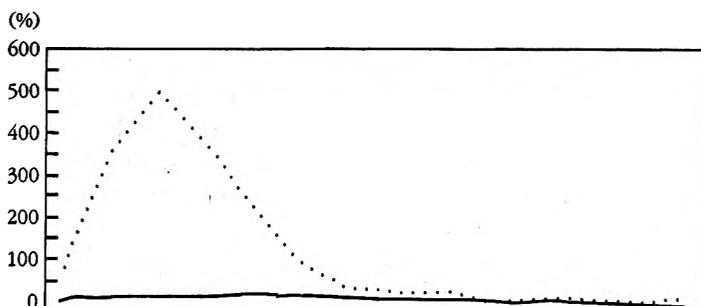
La siguiente gráfica reúne información sobre el crecimiento anual de los precios al consumidor en España y Chile durante los periodos en los que se inscriben sus procesos de transición democrática.

Se ha elegido este indicador pues es el que mejor sintetiza las condiciones que permiten a las personas formarse una impresión sobre la evolución de sus condiciones de vida referidas en este caso al poder adquisitivo de la moneda y por consiguiente de los ingresos. El crecimiento de este índice será inversamente proporcional al del po-

España y Chile

Precios al consumidor 1972-1990

Variación anual



Años	72	73	74	75	76	77	78	79	80	82	84	86	88	90
España —	8.3	11.4	15.7	17.0	15.0	24.5	19.8	15.7	15.6	14.4	11.3	8.8	4.8	6.7
Chile	74.8	361.5	504.0	374.7	211.8	91.9	40.1	33.4	35.1	9.9	19.9	19.5	14.7	26.0

Fuente: FMI.

der adquisitivo y a la mejora de la economía personal o familiar. Al mismo tiempo, una mayor pendiente positiva de la línea ascendente de los precios será indicadora de un más agudo conflicto distributivo, con su correlativa inestabilidad política.

Desde luego, un análisis más riguroso exige el uso de otras variables y de métodos cuantitativos más profundos, pero la gráfica propuesta permite observar algunas referencias relevantes para el análisis que anima a este ensayo.

Obsérvese que existe una cierta correspondencia entre el decrecimiento de los precios y los momentos definitorios de los procesos políticos de transición. Obsérvese también que la relación es distinta en los dos casos señalados: mientras que en España la desaceleración se produce después de haber sido tomados los acuerdos o pactos políticos fundamentales,³⁷ en Chile ocurre lo contrario; primero

³⁷ Al respecto, véase J. L. García Delgado (coord.), *Economía española de la transición y la democracia*, Madrid, CIS, 1990.

se estabiliza el indicador y después se profundiza el proceso político.³⁸

Una vez más, la experiencia española es prácticamente paradigmática. Los conocidos Pactos de la Monclova de 1977-1978 permitieron a los actores políticos convenir acuerdos para el ajuste económico, para lo que, en cierto modo, se pactaron demandas económicas por libertades políticas y civiles. En cambio, en Chile el pacto fue implícito y se constata en el hecho de que el arribo de la democracia no supuso un viraje radical en los elementos de control macroeconómico y liberalización económica que dispuso la dictadura en su última etapa.

Mientras que en España las expectativas de mejora fueron inducidas, en Chile el ajuste realizado permitió el establecimiento de un marco de estabilidad propicio para el tránsito político con expectativas favorables a la recuperación democrática. En ambos casos, la actuación sobre la economía permitió la generación de expectativas que facilitaron el curso de la política de la transición. De acuerdo con el esquema expuesto, la experiencia española responde al tipo de *transición con éxito*, mientras que la chilena parece indicar una *transición estable*.

La elección de los casos referidos no ha sido gratuita. En un caso, el español, el control de la situación económica (y la actuación sobre las expectativas) es posterior a la activación del proceso político, mientras que en el otro, el chileno, ocurre lo contrario. Esta comparación nos lleva a un debate cuya actualidad es innegable en México: ¿qué es primero, ¿el cambio económico o la reforma política?; ¿el huevo o la gallina?...

³⁸ En 1980 un plebiscito institucionaliza al régimen militar de Augusto Pinochet en Chile. Una nueva Constitución preveía la mantención del régimen castrense hasta 1989. Sin embargo, en 1983 inicia un proceso de lenta liberalización que desemboca en el triunfo de la oposición primero en el plebiscito de 1988 y después en las elecciones que llevan a Patricio Aylwin a la presidencia. Un detallado análisis de este proceso se encuentra en M. A. Garretón, "La oposición política partidaria en el régimen militar chileno. Un proceso de aprendizaje para la transición", en el libro que el propio Garretón y M. Cavarozzi compilaron con el título *Muerte y resurrección. Los partidos políticos en el autoritarismo y las transiciones del Cono Sur*, Santiago de Chile, FLACSO, 1989, pp. 395-465.

Economía y democracia; democracia y economía

Al analizar los desafíos de la transición poscomunista en Hungría, Janós Kornai concluye que:

el cambio en las relaciones de propiedad hacia la privatización, el conjunto de medidas necesarias para la estabilización, la liberalización y el macroajuste, y el fortalecimiento del apoyo político para todos estos cambios están inseparablemente entrelazados. Ninguna de estas tareas puede llevarse a cabo sin haber completado las demás. Seleccionar de forma arbitraria algunos objetivos ignorando otros puede volverse en contra y conducir al fracaso y al descrédito del proceso de democratización y de transformación económica [...]. Una economía libre se sitúa en un orden político democrático caracterizado por la libre competición de las fuerzas y las ideas políticas.³⁹

Kornai nos subraya dos principios básicos en la relación entre la economía y la política de la transición: la integralidad y la funcionalidad. Realmente entre la elección de la primacía de la reforma económica o la política no debe existir dilema alguno: sólo tendrán éxito si las dos son emprendidas paralelamente, aunque no necesariamente en forma simultánea, ya que a cada una competen distintos tipos de procesos, actores y procedimientos diversos y, por tanto, tiempos también diferentes. Detener o sacrificar una por la otra sólo llevará al fracaso de ambas y a situar en un plano crítico al proceso de cambio global y la transición política que transcurre en su contexto.

Desde la obra pionera de Lipset, en la que se trata la correlación entre indicadores socioeconómicos y las posibilidades de la democracia,⁴⁰ múltiples estudios e investigaciones se han realizado con el objeto de discutir la relación entre democratización y modernización económica. Uno de los más recientes es el realizado por John F. Helliwell al analizar información de 125 países durante el periodo

³⁹ J. Kornai, *El camino hacia una economía libre*, Barcelona, Ariel, 1991, pp. 16 y 18.

⁴⁰ S. M. Lipset, "Some social requisites for democracy: economic development and political legitimacy", *American Political Science Review*, núm. 53, 1959, pp. 69-105.

de 1960 a 1985.⁴¹ Después de desarrollar un notable ejercicio empírico en el que relaciona variables de niveles de ingreso con índices de escolaridad y liberalización política expresados como algoritmos del PIB real per cápita, Helliwell concluye que existe una relación positiva entre niveles de ingreso y posibilidades de la democracia,⁴² aunque no es tan claro un efecto igualmente positivo de ésta como facilitadora del crecimiento económico.⁴³

En contrapartida, Georg Sorensen argumenta en favor de la necesidad de una ampliación de las libertades democráticas como factor que posibilita un desarrollo económico sostenido, aunque advierte sobre la imposibilidad de establecer una relación de causalidad directa.⁴⁴

Cualquiera que sea la elección que se haga entre estas diferentes opciones analíticas para entender e intentar explicar la relación entre cambio económico y reforma política, la propuesta de considerar a las expectativas como variable fundamental del proceso de cambio político parece mantenerse como válida. Bien sea porque las expectativas declinan como resultado de una aguda crisis económica y distributiva (teoría marxista), o del rompimiento de un proceso de auge (James C. Davies y su curva J), o de la falta de atención política a los reclamos de la modernización económica (Samuel P. Huntington); lo cierto es que éstas actúan como catalizadores del proceso global y se constituyen en el puente tendido entre la economía y la política de la transición.

Ahora veamos cómo éstas se relacionan con otro problema clave en los procesos de tránsito democrático: el de la estabilidad.

⁴¹ J. F. Helliwell, "Empirical linkages between democracy and economic growth", *British Journal of Political Sciences*, vol. 24, núm. 2, Cambridge University Press, abril de 1994, pp. 225-248. Otros textos son: S. Haggard y S. B. Webb, *Voting for reform. Democracy, political liberalization and economic adjustment*, Washington, World Bank, 1994; L. Sirowy y A. Inkeles, "The effects of democracy on economic growth and inequality: a review", en *Studies in comparative international development: economic development in selected regimes of the Third World*, Londres, MacMillan, 1991.

⁴² "The results of this article confirm a robust positive relation between the level of per capita income and the adoption of democracy", J. F. Helliwell, *ibid.*, p. 246.

⁴³ "The evidence in this article pour cold water on the notion that introducing democracy is likely to accelerate subsequent economic growth", *idem*.

⁴⁴ "Democracy offers the opportunities; it does not offer guarantees of success", G. Sorensen, *Democracy and democratization*, Nueva York, Westview Press, 1993, p. 89.

Estabilidad y cambio

Con singular y corrosiva ironía, Ralf Dahrendorf señala, al reflexionar sobre los cambios en Europa del Este:

De todos modos, las revoluciones nunca son útiles para el progreso económico. La economía necesita confianza basada en expectativas estables, y la estabilidad es la primera víctima de los cataclismos revolucionarios. En el plano individual alteran la rutina de la experiencia diaria y comprometen a la gente en extrañas y costosas conmociones históricas: manifestaciones en la plaza de Wenceslao, asaltos a los primeros boquetes abiertos en el Muro de Berlín, aglomeraciones donde se ve al dictador perder la compostura y se corea: "Abajo Ceaucescu". Todo esto ocurre en días hábiles, cuando la mayoría debería estar en sus fábricas, en sus oficinas y hasta en sus aulas...⁴⁵

Salvo en las revoluciones que Dahrendorf ironiza, ningún cambio de régimen político puede realizarse con éxito en un clima de generalizada inestabilidad.

Obsérvese que no se habla de ingobernabilidad, sino de inestabilidad. Obviamente, sólo será viable, y necesario, un cambio de régimen político cuando éste no pueda ya garantizar, por las razones que fuesen, un grado óptimo de gobernabilidad.⁴⁶ Será entonces momento de cambiar al gobierno y al régimen político que lo sustenta. Desde esta perspectiva, resulta igualmente obvio que en la etapa final del cambio de régimen habrá de construirse una nueva gobernabilidad, con base en distintos mecanismos y criterios.

La inestabilidad nos refiere a una situación incontrolada donde las fuerzas sociales y políticas no encuentran conductos institucionales suficientes ni atractivos para expresarse y participar en los asuntos públicos. Simplemente no hay capacidad de respuesta en el sistema político por parte de los actores políticos, dentro y fuera del régimen, para conducir proceso político alguno.

⁴⁵ R. Dahrendorf, *Reflexiones sobre la revolución en Europa*, Barcelona, Emecé Editores, 1991, pp. 96-97.

⁴⁶ Existe una también vasta bibliografía para el estudio del concepto de gobernabilidad. Puede sugerirse: Xabier Arbós y Salvador Giner, *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid, Siglo XXI Editores, 1993.

La inestabilidad está asociada con el problema fundamental de las expectativas: no hay confianza ni certidumbres sólidas. En tales condiciones, nadie en su sano juicio puede invertir parte sustantiva (definitiva) de su capital y futuro en una empresa política carente de una ganancia segura; en un juego donde no se puede siquiera elaborar una estrategia ganadora mínimamente confiable.

Pero conviene aclarar que si entendemos a la inestabilidad como una situación incontrolada, no estamos proponiendo que, en contraparte, la estabilidad suponga un ambiente de control que asfixie las posibilidades de cambio. Por el contrario, la estabilidad será una condición para el cambio, y un garante del buen éxito de nuestra anhelada y todavía incierta transición democrática. La idea es bastante simple: el avance hacia la democracia sólo será consistente en un contexto de estabilidad en el que los agentes sociales y los actores políticos encuentren confianza y certidumbre y obtengan garantías de que, al menos, la transición no se hará a pesar —o en contra— de ellos y de sus legítimos intereses.

En última instancia la estabilidad será el basamento indispensable para construir una nueva gobernabilidad democrática. Como señala Edmundo Jarquín al repasar el debate sostenido en el Banco Mundial en torno a este concepto:

la gobernabilidad implicaría condiciones de previsibilidad y estabilidad asociadas a la existencia de un marco legal apropiado para el desarrollo, eficiente asignación y administración de los recursos públicos, información y transparencia en la administración del Estado, honestidad y responsabilidad del gobierno, y participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones y de ejecución de las mismas.⁴⁷

Estabilidad para el cambio

Concebida así, la estabilidad será el punto de equilibrio entre los procesos de cambio económico y reforma política que experimen-

⁴⁷ E. Jarquín, "Gobernabilidad y desarrollo. El estado de la discusión", 1992, mimeografiado, p. 8.

tan las sociedades finiseculares donde los procesos de transición democrática están teniendo lugar.

Sintonía en las partituras del cambio económico y la reforma política: armonía compleja e inusual donde las acentuaciones temporales pueden distorsionar la obra final. Inusual en las experiencias históricas, reales, como en los esquemas analíticos, muchas veces colmados de voluntades y temores, y casi siempre atados al maniqueísmo del "huevo o la gallina".

En la experiencia mexicana no escapamos de tales distorsiones. De hecho, temores, indecisiones y desconfianzas diversas son las que explican buena parte de la incertidumbre que define a nuestra transición. El problema de los ritmos e intensidades tanto del cambio económico y la reforma política, por separado, como de su interrelación, es uno de los campos más complejos para lograr uno de los, sin embargo, consensos más urgentes.

Los análisis sobre la interrelación trabada entre cambio económico y reforma política, y la necesidad de pactos propiciatorios son vastos.⁴⁸ Con sus diversos matices y acentos, la gran mayoría de ellos coinciden, como Kornay en el caso de Hungría, en señalar su necesaria integralidad y funcionalidad. Más aún, para Sidney Weintraub y Delal Bear, el propio curso de la liberalización económica mexicana está sentando las bases para su correlato político al minar las "tradicionales estructuras del autoritarismo mexicano" y propiciar la descentralización de los procesos de toma de decisiones;⁴⁹ advierten sobre los efectos que en tal dinámica puede tener el Tratado de Libre

⁴⁸ En un plano general, pueden referirse las siguientes obras: Adam Przeworski, *Democracy and the market*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991; Adam Przeworski *et al.*, *Economic reforms in new democracies. A social-democratic approach*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993; y Abraham F. Lowenthal *et al.*, "Problemas de las transiciones simultáneas", *Este País*, núm. 47, México, febrero de 1995, pp. 2-10. Para el caso de México, pueden citarse: María L. Cook, Kevin J. Middlebrook y Juan Molina (eds.), *The politics of economic restructuring. State-society relations and regime change in Mexico*, San Diego, Center for US-Mexican Studies, UCSD, 1994; Enrique de la Garza Toledo (coord.), *Democracia y política económica alternativa*, México, La Jornada/UNAM-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, 1994; Riordan Roett, *La liberalización económica y política de México*, México, Siglo XXI Editores, 1993; y Sidney Weintraub y Delal Baer, "The interplay between economic and political opening: the sequence in Mexico", *The Washington Quarterly*, vol. 15, núm. 2, Washington, primavera de 1992, pp. 187-201.

⁴⁹ "The transition to a market economy has undermined the traditional structures of Mexican authoritarianism by challenging vested interests, decentralizing decision making, and eroding corporatist social organization", S. Weintraub y D. Baer, *ibid.*, p. 193.

Comercio de América del Norte que, según su parecer, fomenta una mayor interacción cultural y política entre los países firmantes.⁵⁰

Los últimos años han demostrado dramáticamente que la eficacia de la acción intencional desarrollada hasta ahora sobre los procesos de cambio económico y político en México no ha sido tan ejemplar como se suponía. En cambio, los saldos indican la necesidad de conjugar, ajustar, los tiempos del cambio económico y la reforma política, y darle largo alcance a los acuerdos posibles tanto en el nivel de la configuración del entramado institucional y legal que soporta los procesos políticos, como en el de la orientación y contenidos de la política económica.

A manera de conclusión: primacía de la política y la estabilidad institucional para la transición

Cambio económico y reforma política son procesos con tiempos difíciles de conjugar. Más aún cuando ambos forman parte de un cambio global que supone la superación de un *régimen social de acumulación* vigente durante un largo periodo de tiempo, que al producirse genera la formulación de acomodados y exigencias políticas, las cuales no siempre encuentran el marco institucional y procedimental adecuado para expresarse.

Esta tensión es mayor si, como ha sucedido en México, los agentes políticos, sociales e incluso económicos de la transición (fuera y dentro del régimen) no actualizan sus demandas y estrategias conforme avanza el proceso, dando lugar a situaciones de estancamiento y conflicto que a la postre detienen el curso de las reformas que pretenden impulsar.

En México este dilema ha estado presente en la forma de una democratización política restringida y una reestructuración económica de largo alcance ante la cual las principales formaciones políticas no

⁵⁰ "Free trade can thus be seen not only as an important economic step involving the three countries, but also as one that has significant implications for their cultural interaction and political relations... The initiative for free trade with the United States will accelerate the process of political opening", *ibid.*, pp. 198 y 200. Más aún, S. Huntington señala que dicha interacción cultural es fundamental en los procesos de regionalización y, concretamente, en las perspectivas del TLCAN.

han logrado estructurar un programa coherente ni establecer escenarios de negociación que logren evitar que la reforma siga llevándose a cabo fundamental y casi exclusivamente sobre la base del ejercicio y concertación presidencial; lo que, como se ha visto, aumenta la discrecionalidad que priva en la conducción del proceso.

La lógica y la dinámica de la interrelación entre cambio económico y reforma política en la transición mexicana no han dejado de estar determinadas por el ritmo e intensidad de las iniciativas presidenciales. La agenda de la renovación del proceso democratizador mexicano, que notablemente incluye la reforma del presidencialismo y la estructuración de un sistema de partidos que finquen una nueva fortaleza institucional del Estado y una gobernabilidad democrática en el sistema político, exige recuperar la primacía de la política en tanto conjunto de reglas para concertar intereses legítimos y divergentes, afirmar y depurar la legitimidad de sus procedimientos y avanzar con ello en la formulación de consensos que hagan posibles los dos pactos que ahora se requieren entre los agentes y actores de la transición: un pacto que explicita y soporte la política económica de la modernización, y otro que puntualice las reformas institucionales y procedimentales que aún quedan pendientes para la democracia mexicana.

La generación de estos pactos, su formulación pública y abierta, facilitaría que en México los ciudadanos afronten el problema de la relación entre economía y política de la transición estimando a la democracia como lo que es y promete: pluralidad, estabilidad y participación para, entre muchas otras cosas, liberar las fuerzas del desarrollo económico.