



México y España: procesos democráticos

Leonardo Lomelí Vanegas

Santos Ruesga Benito

(compilador),

*Economía política de las transiciones
democráticas: México-España,*
México, UNAM, 2006.

Profesor de la Facultad de
Economía, UNAM,
<lomeli@correo.unam.mx>

En el último cuarto del siglo xx, el tema de las transiciones a la democracia ocupó un lugar relevante en el pensamiento político. En particular, las transiciones a la democracia experimentadas por América Latina y Europa del Este motivaron múltiples análisis, reflexiones y comparaciones, que hicieron surgir incluso tipologías que intentaban dar cuenta de los diferentes tipos de tránsitos, desde los regímenes autoritarios, hacia la democracia. El libro que nos ocupa es producto de un esfuerzo compartido por académicos mexicanos y españoles; analiza dos transiciones muy diferentes producidas en países que, sin embargo, están unidos desde hace cinco siglos por una historia compartida en varios de sus tramos, más allá de sus diferencias y de sus desencuentros. Es, a su vez, fruto de una larga y mutuamente enriquecedora relación de intercambio académico entre la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad Autónoma de Madrid, a la que se ha sumado la Universidad de La Coruña. Estas instituciones organizaron en abril de 2004 el I Seminario sobre transiciones democráticas: México y España, en el que se presentaron las primeras versiones de los textos reunidos en este volumen.

Es importante abordar el análisis de las transiciones democráticas desde la perspectiva de la economía política, más amplia que el análisis político tradicional y, por lo mismo, más adecuada para entender los factores económicos y sociales, que son

tan importantes como los políticos para lograr la consolidación del régimen emergente. La experiencia histórica ha demostrado que un cambio de régimen tiene importantes consecuencias económicas y sociales, y al mismo tiempo, requiere de una base social que solamente puede construirse con fundamento en nuevos arreglos distributivos entre clases sociales y regiones. Por ello, las transiciones que solamente se han limitado a construir un andamiaje institucional adecuado para garantizar la competencia política y el adecuado funcionamiento de las instituciones electorales no han resuelto de manera adecuada problemas que están directamente ligados con las expectativas de progreso económico y social, que las transiciones democráticas despiertan en amplios sectores de la población.

Como señalan los coordinadores del libro en la presentación, la transición española ha ejercido una importante influencia en América Latina, no sólo porque se trata de un país al que nos unen evidentes lazos históricos y culturales, sino porque se trata de una transición arquetípica por haber incluido importantes transformaciones en los ámbitos económico y social. La construcción de la democracia española incluyó no solamente reformas políticas, sino un pacto fiscal, una reforma laboral y una integración exitosa a la Unión Europea, más completa y mejor administrada que la que México ha buscado con América del Norte. De ahí que el contraste entre las dos transiciones –sin magnificar los logros alcanzados por España pero reconociendo que la suya



ha sido una transición más completa y mejor administrada—, sea importante para comprender mejor las insuficiencias de las reformas llevadas a cabo en México para lograr articular un nuevo régimen político con condiciones materiales mínimas para el ejercicio de la ciudadanía.

En un período de tiempo muy corto, España logró avances significativos en la consolidación de sus instituciones democráticas y en la construcción de mínimos de bienestar, si bien es cierto, como señalan los autores, que muchos de los cambios que explican el buen desempeño español de las últimas décadas se comienzan a producir desde los años sesenta, durante la última década y media del gobierno de Franco. No obstante, es indudable que la muerte del caudillo acelera una profunda transformación política, económica y social que sigue su curso, en medio de las tensiones que el regionalismo y la intensificación de las corrientes migratorias hacia la península plantean, pero que hasta ahora han podido ser encauzadas por las instituciones políticas surgidas de la transición.

En contraste, la transición mexicana no se dio a partir de un régimen dictatorial, como la española, sino de un régimen de partido hegemónico que se fue desgastando muy lentamente en el último tercio del siglo xx, hasta hacer posible la alternancia en la presidencia de la República. Este largo proceso de erosión del control político estuvo acompañado de un conjunto de reformas políticas y económicas que, a diferencia de las procesadas

en España, marcharon por separado, por mucho que algunos liberales a ultranza hayan querido establecer analogías entre la liberalización de los mercados y las reformas electorales. Otro rasgo sobresaliente de la transición mexicana ha sido la renuencia de los agentes políticos por acordar un auténtico cambio de régimen. El énfasis puesto en las reformas electorales, que dio como resultado instituciones y procedimientos de una solidez incuestionable, no estuvo acompañado de una preocupación por discutir nuevos arreglos institucionales que fortalecieran la gobernabilidad democrática.

A seis años de distancia de la alternancia y nueve de que el presidente de la República dejó de tener mayoría en la Cámara de Diputados, resulta evidente la necesidad de revisar la relación y el balance entre los poderes Legislativo y Judicial mexicanos, ante el riesgo de parálisis legislativa y la incapacidad de las fuerzas políticas, no sólo de lograr acuerdos para aprobar las reformas más urgentes, sino para plantear una agenda nacional que refleje realmente las prioridades del país, haciéndose cargo de los muchos focos rojos que la democracia mexicana no ha podido resolver. Hasta ahora, ha habido una incapacidad de las fuerzas políticas para articular coaliciones estables y lograr consensos amplios en torno a las reformas estructurales que el país requiere para reanudar el crecimiento económico sostenido y crear una base social mínima, a fin de que el ejercicio de los derechos políticos sea consistente con el principio de equidad categórica que ha acompañado a la construcción de las democracias modernas más estables del mundo.

Esta incapacidad de la democracia mexicana para procesar reformas contrasta notablemente con el papel que ha jugado la construcción de consensos amplios en la democracia española. El compilador (Santos Ruesga) y los coordinadores (Rolando Cordera, Fernando González Laxe y Roberto I. Escalante) ubican como elementos clave de la transición española el consenso y diálogo político y la integración europea. El diálogo y el consenso constituyeron los instrumentos a través de los cuales los españoles pudieron procesar las reformas que le han dado estabilidad política y viabilidad económica a su democracia. A pesar de las diferencias que prevalecen entre las principales fuerzas políticas españolas sobre los temas más sensibles de su agenda nacional, destaca su capacidad para lograr acuerdos que necesariamente han implicado ceder posiciones y asumir costos por parte de todos los partidos, pero que se han traducido en muy poco tiempo en la creación de condiciones favorables para la consolidación de las instituciones democráticas. En México, ése es un desafío que hay que acometer para que la transición llegue a buen puerto, antes de que se arraiguen sentimientos de frustración ante el pobre desempeño económico y los evidentes rezagos sociales que enfrenta el país al inicio del siglo xx.

Una variable que resultó decisiva para el fortalecimiento del Estado español surgido de la transición, que hasta ahora ha estado ausente en el caso de México, ha sido la

reforma fiscal. Fernando González Laxe, José Manuel García de la Cruz y Luis Martínez Toval analizan la articulación entre las reformas políticas y económicas en España, y coinciden en señalar la importancia de la reforma fiscal para dotar al Estado de los recursos necesarios para la obtención de mínimos de bienestar que han dotado de una indiscutible legitimidad política a las instituciones emanadas de la transición. Esta reforma supuso tanto incrementos en la carga fiscal en los impuestos sobre la renta, sobre el patrimonio y sobre la producción, como una administración tributaria más eficiente.

González Laxe puntualiza que los primeros pasos de la transición estuvieron enfocados fundamentalmente en la reforma política y los problemas estructurales que arrastraba la economía española, combinados con la compleja coyuntura internacional de los años setenta y con la necesidad de legitimar a la democracia. La transición democrática va acompañada, como en todos los países, de un incremento en las expectativas de la sociedad, que se traduce en presiones por alcanzar mayores niveles de garantías sociales que sólo pueden ser garantizados en el largo plazo a partir de un nuevo pacto fiscal. A partir de los años ochenta, la construcción del Estado de bienestar se da a partir de incrementar y universalizar los derechos sociales. Sin embargo, este proceso no estuvo exento de problemas. La mayor intervención del Estado en la economía generó presiones fiscales, y para evitar problemas inflacionarios se recurrió a políticas monetarias restrictivas, con miras a controlar la inflación, y políticas cambiarias de devaluación casi permanente de

la peseta. La incorporación de España al sistema monetario europeo redujo el margen de maniobra de las políticas monetarias y cambiarias, pero dio en cambio mayor estabilidad a la economía española.

Por su parte, las reformas políticas y económicas han dominado las últimas dos décadas de la historia de México, pero hasta ahora no han podido resolver los rezagos sociales que se agudizan por un desempeño económico más bien mediocre y un funcionamiento de las instituciones políticas que ha estado muy por debajo de las expectativas que generó la transición. La tercera reforma a que se refiere Rolando Cordera, la social, es necesaria para articular las que se han llevado a cabo ya en los terrenos económico y político en México. Hasta ahora, la consolidación de un sistema de partidos y la liberalización económica no han dado lugar a la construcción de una nueva ciudadanía, en la medida en que se carece de mecanismos adecuados para general un piso social básico que sirva al mismo tiempo para generar una nueva relación entre el Estado y la sociedad, consciente de las obligaciones y los derechos que conlleva la ciudadanía. Como señala Cordera, mercado abierto y democracia fueron los pilares de la transición mexicana, pero no han sido capaces de generar condiciones de existencia y seguridad colectivas que hagan frente a los apremios de una transición demográfica que ha dado lugar a un bono (caracterizado por la reducción del coeficiente de dependencia) que ha sido

desperdiciado en la informalidad económica por la incapacidad de la economía de generar empleos en el sector formal, y que amenaza por convertirse en un pagaré.

José Manuel García de la Cruz señala el círculo virtuoso que se dio en la transición española, entre la afirmación de los derechos políticos y sociales y la positiva valoración de la democracia después de casi cuatro décadas de un gobierno autoritario. La construcción de los acuerdos que hicieron posible este círculo virtuoso tuvo como punto de partida la crisis política provocada por la desintegración del franquismo, aun antes de la desaparición física del caudillo y de la crisis económica que a partir de 1973 golpea a España –como a la mayor parte de las economías europeas– y que agrava la situación de excepción que se vive en el país por la incertidumbre política. Es en ese contexto en el que hay que entender los Pactos de la Moncloa, que sentaron las bases para la construcción de un sistema económico aceptada por los principales partidos con representación parlamentaria, por los partidos comunista y socialista y por las organizaciones sindicales más representativas.

Ciro Murayama pasa revista a la transición democrática mexicana, que con importantes antecedentes como el movimiento estudiantil de 1968 y con un innegable punto de partida institucional en la reforma política de 1977, se acelera a partir de la crisis económica que se inicia en 1982 y recibe un indudable impulso a la institucionalización electoral con las controvertidas elecciones de 1988. Sin lugar a dudas, el gran activo de la transición mexicana fue la cons-



trucción de instituciones electorales que hoy son determinantes para la estabilidad política del país y para la consolidación de un sistema de partidos competitivo. El gran déficit para el autor sigue siendo la tensión entre democracia y desigualdad, que amenaza con traducirse en una temprana pérdida de legitimidad de la democracia recientemente conquistada. El triángulo entre la democracia, la pobreza y la desigualdad –al que se refiere el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para caracterizar a las democracias latinoamericanas– genera una ciudadanía incompleta en la medida en que tiene que fortalecer y consolidar sus derechos políticos, y aún tiene que acceder y completar sus derechos civiles y sociales.

Luis Martínez Toval se refiere a la articulación entre transición política y transición económica como un producto “hecho en España”. Al reconocer como se ha destacado en estas líneas que el éxito de la transición española se debe a la acertada combinación de reformas políticas y económicas, es indudable que hay antecedentes muy importantes de este tipo de transiciones en otros países europeos, y de manera destacada en los países nórdicos. Pero más allá de esta necesaria precisión histórica, el hecho de que se hayan alcanzado importantes acuerdos en materia económica: los Pactos de la Moncloa previos a la aprobación de la Constitución Española, permitió a partir de un consenso muy amplio generar políticas de Estado que dieron un marco de estabi-

lidad y certidumbre para acelerar la transición, lo que permitió sortear varios escollos, incluido el intento de golpe de Estado de febrero de 1981. En ese sentido, la experiencia española ilustra la pertinencia de trascender los aspectos meramente instrumentales o procedimentales de la democracia, para lograr acuerdos básicos sobre los temas más relevantes de la agenda nacional. El gran acierto de los principales actores políticos españoles fue entender la necesidad de adecuar las estructuras económicas y sociales a una nueva realidad política. En el caso de México, esa adecuación no ha tenido lugar y esa carencia de perspectiva de los actores políticos se expresa en crecientes problemas de gobernabilidad y pérdida de competitividad económica.

Lo financiero, laboral, social

Después de los trabajos más generales sobre la articulación de reformas políticas y económicas, encontramos artículos más especializados que abordan aspectos específicos de las transiciones financiera, laboral y social. José Venancio Salcines y Carlos Tello Macías analizan las transiciones financieras de España y México respectivamente. El contraste no podría ser más desalentador: frente a la consolidación e internacionalización del sistema financiero español, encontramos el colapso y la desnacionalización del sistema financiero mexicano prácticamente durante el mismo período. Destaca, en el caso español, un proceso de maduración paulatino pero ininterrumpido desde los últimos años del franquismo, que se acelera y

enfrenta nuevos desafíos y oportunidades de expansión con la incorporación de España a la Unión Europea. En el caso de México, la nacionalización de la banca y, sobre todo, la manera en la que se lleva a cabo el proceso de privatización a principios de la década de los noventa, no solamente interrumpió esta evolución, sino que llevó a una desregulación precipitada que se combinó con la falta de experiencia financiera de los nuevos banqueros para llevar al colapso el sistema, con la crisis económica y financiera que estalló a fines de 1994 y tuvo que ser presentada con un cuantioso rescate financiero. En la actualidad, como apunta Tello, el sistema financiero mexicano, abrumadoramente en manos extranjeras, deja mucho que desear, lo mismo en términos de su contribución al desarrollo nacional como desde el punto de vista de los servicios que ofrece a los usuarios.

La transición laboral española es abordada por Santos Ruesga y la mexicana por Alejandro Álvarez. Los cambios en materia laboral que se han llevado a cabo en España a partir de la muerte de Franco se resumen en el tránsito de un régimen paternalista y autoritario de relaciones laborales, hacia otro estructurado sobre bases de organización y representación democrática, y por un alto grado de flexibilidad. En cambio, la situación mexicana se caracteriza por una transición laboral inconclusa que ha dado como resultado una mayor segmentación laboral, que se expresa en un inusitado crecimiento del empleo informal y en la

precarización de los puestos de trabajo ligados al gasto público. La derrota del PRI en 2000 no dio paso, como se pensó en aquel entonces, a una revitalización de la democracia sindical y a una nueva relación del gobierno con los sindicatos, por lo que es posible hablar de un creciente debilitamiento de las organizaciones sindicales, si bien es cierto que hay algunos esfuerzos significativos de reorganización por parte del sindicalismo independiente.

La transición social mexicana es abordada desde cuatro perspectivas diferentes. Miguel Angel Rivera ubica la transición mexicana en el contexto del cambio mundial provocado por el impacto de las tecnologías de la información y la comunicación. No duda en calificar a la transición mexicana como tardía e inconclusa, situación que puede ser potencialmente desestabilizadora, ante las fallas en el sistema político que frenan la transición. El modelo que Rivera utiliza para comparar las transiciones destaca dos elementos: su sincronía con las transformaciones mundiales, que es la que determina su carácter temprano o tardío; los procesos nacionales de reestructuración económica y política y las estructuras nacionales de soporte, los factores institucionales y los nichos de dinamismo endógeno. Estas estructuras nacionales de soporte son más fuertes en el caso de España que en el caso de México en opinión de Rivera, que sostiene que la transición mexicana quedó inconclusa debido a tres factores principales: las reformas neoliberales eran incompatibles con el desarrollo de capacidades colectivas de aprendizaje requeridas para incorporarse a la economía y a la sociedad del conocimiento;



la fragmentación a nivel sociopolítico que se dio durante la transición ha impedido construir un pacto social que equilibre y armonice las reformas que se requieren para lograr una mejor integración al paradigma mundial y, finalmente, la alianza entre tecnocracia y grupos empresariales perdió rápidamente su impulso progresivo, al corromperse debido al manejo faccioso de la privatización.

Fernando Rello analiza el comportamiento de la pobreza rural en México, que creció como consecuencia de la crisis de 1994-1995, pero que ha disminuido durante los primeros años del siglo xxi. Las razones más plausibles para explicar esta situación son el aumento continuo de los ingresos no agrícolas de las familias rurales, debido a un nuevo tipo de inserción en los mercados de trabajo, y el rápido crecimiento de las transferencias desde fuera de la economía agrícola, sobre todo de las transferencias públicas y de las remesas provenientes del exterior. Se trata, en ambos casos, de vías no sustentables para abatir el problema, por lo que la única posibilidad real de erradicar la pobreza rural es reactivando el crecimiento de la economía agrícola en México.

Benjamín García Páez aborda un tema relevante de la agenda internacional actual: la relación entre el cambio climático y el uso de energía de fuentes renovables, en el que México podría ser pionero en el impulso de una transición desde la energía de fuentes no renovables, particularmente los hidrocar-

buros, que generan un severo impacto ambiental. La industria petrolera ha tenido en México un impacto ambiental que no ha sido enfrentado adecuadamente. Sin embargo, existe una gran capacidad de reducción de emisiones de CO₂, no sólo dentro de cada país, sino en el plano internacional, recurriendo a los principios de corresponsabilidad diferenciada, equidad y cooperación para el desarrollo. México puede asumir un papel importante en esta transición y, de esta manera, salir al paso del inevitable agotamiento de sus reservas petroleras, que tendrá un fuerte impacto en su economía y en particular en sus finanzas públicas.

Ignacio Perrotini y Juan Alberto Vázquez analizan un aspecto particular de la reforma al sistema de pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social, que en su momento se planteó como una alternativa a los problemas de financiamiento externo de la economía mexicana: la creación de un sistema de cuentas individuales administradas por empresas especializadas en fondos para el retiro (Afores) que sustituyó al anterior sistema de reparto. Uno de los principales argumentos en favor de la privatización fue, además de enfrentar el déficit creciente del sistema de reparto, generar recursos que podrían reducir los requerimientos de financiamiento externo de la economía, elevar el ahorro interno y generar recursos para la acumulación de capital. La conclusión a la que llegan los autores es que los recursos del actual sistema de ahorro para el retiro no han tenido hasta ahora un impacto positivo en el crecimiento de la inversión productiva, como se esperaba inicialmente. La principal razón que ubican los

autores es la política monetaria restrictiva que ha mantenido el Banco de México para abatir la inflación, a la que habría que añadir la falta de maduración de los mercados financieros y, sobre todo, de instrumentos de largo plazo que ofrezcan una combinación de seguridad y rendimientos, que resulte atractiva para este tipo de fondos.

En síntesis, aunque se trata de dos transiciones que se dieron casi en paralelo cronológicamente, llama la atención el contraste entre las mismas. Los rasgos más sobresalientes para explicar estas diferencias son la insuficiencia de las reformas económicas y políticas, y la ausencia de reformas sociales de fondo en México, así como formas muy distintas de asumir y aprovechar la globalización. Es evidente que las vecindades geográficas escapan a las posibilidades de elección de los países, y que el modelo europeo de integración económica es mucho más completo y consistente con objetivos de largo plazo que el norteamericano, pero también salta a la vista la falta de visión de los últimos gobiernos mexicanos para plantear cambios en la relación con el gobierno de Estados Unidos que pudieran resultar atractivos para la principal potencia del mundo y convenientes a los intereses mexicanos. Ante la renuencia norteamericana hacia las reformas migratorias de largo alcance, México ha sido incapaz de negociar fondos de cohesión a cambio de reducir las presiones migratorias e incre-

mentar la seguridad en la frontera. Tampoco ha habido políticas sectoriales encaminadas a aprovechar los tratados comerciales que México ha suscrito con otros países con los que nuestra balanza comercial es deficitaria y tiende a agravarse, ya por no hablar de la absoluta perplejidad con la que el gobierno del presidente Vicente Fox ha reaccionado ante el despliegue del potencial exportador chino, en menoscabo de la participación mexicana en el mercado norteamericano.

El éxito de una transición depende de que los actores políticos sean capaces de acordar mecanismos que permitan procesar aquellos cambios que son necesarios para poder cumplir las expectativas que genera el cambio de régimen político. Es evidente que hay distintos grados de cumplimiento y que difícilmente se logrará satisfacer las expectativas de todos los agentes; pero salta a la vista que hay transiciones más completas que otras, y que aquellas que están a todas luces inconclusas requieren de un rediseño institucional que reduzca los costos de negociación de los agentes políticos, para poder alcanzar los acuerdos que su país requiere, de la misma manera que penalice conductas oportunistas y obstruccionistas e impida que los intereses económicos reales secuestren a las instituciones políticas e impongan su propia agenda. Tal es, a todas luces, el caso de México, por lo que sólo resta hacer votos para que la transición mexicana llegue a buen puerto en un futuro tan inmediato como sea posible.