

# El cambio en el régimen de políticas a través de la crisis. Análisis del desempeño gubernamental frente a las crisis en Argentina, España y México.

Juan Carlos Montero Bagatella\*

Las crisis son eventos inesperados que detonan y permiten el cambio en los regímenes de políticas públicas. Para analizar cómo cambia el paradigma de políticas públicas, el artículo ofrece una exposición de tres diferentes crisis: la argentina en el periodo 2000-2003, la española en 2008-2011, y la mexicana en 1994-1996. Se busca responder a la pregunta: ¿cómo las crisis impulsan el cambio de régimen de políticas? Se responde con la identificación de que las crisis destruyen las coaliciones gobernantes previas a la crisis, obligan a la formación de una nueva coalición para enfrentarla, pero que es sustituida por otra que consolida el nuevo paradigma.

*Crises are unexpected events that trigger and enable change in the policy regime. To analyze how the policy paradigm changes, this paper analyzes three different crises: Argentina in 2000-2003, Spain in 2008-2011, and Mexico in 1994-1996. The question of the article is: How does crisis trigger change in the policy regime? To answer, it is shown that crisis destroy the preexisting government's coalitions, enable the formation of new coalitions that face the crisis that are also substituted after the crisis for a new coalition to institutionalize the new policy paradigm.*

**Palabras clave:** crisis; régimen de políticas; cambio de políticas públicas; coaliciones gobernantes.

**Keywords:** crisis; policy regime; policy change; government coalitions.

Fecha de recepción 07/02/2011      Fecha de aceptación: 24/05/2011

## INTRODUCCIÓN: POLÍTICA EN PERIODOS DE CRISIS

La preponderancia de la corriente realista en el ámbito de las relaciones internacionales relegó a un plano secundario la consideración de los factores domésticos en el análisis del comportamiento externo de un Estado. No obstante, a partir de la post-Guerra Fría, la preocupación por cuestiones internas en las investigaciones de política mundial ha ido en aumento.

---

\* Becario del Doctorado en Política Pública. Cátedra de Inteligencia Estratégica, Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública, Campus Monterrey.

Las crisis son eventos poco frecuentes que funcionan como detonadores de amplios y rápidos cambios en el *status quo* de los gobernantes y de los subsistemas de políticas públicas, a diferencia de los constantes cambios graduales, periódicos e incrementales que se desarrollan en periodos de estabilidad (Howlett y Ramesh, 1998; True, et. Al., 1999). Entre sus consecuencias, se puede encontrar la destrucción de las coaliciones gobernantes y el surgimiento de otras nuevas, los realineamientos electorales y las reformas constitucionales, entre otras. Estas consecuencias surgen de la necesidad de formar acuerdos para lograr los cambios institucionales necesarios (Gourevithc, 1986; Yergin y Stanislaw, 2002; Elster, 1995; Sirvent y López, 2001). En ese sentido, las crisis son amenazas que requieren de la toma de decisiones políticas en periodos de tiempo muy limitados y en un entorno de alta incertidumbre.

Las crisis pueden variar en su magnitud, pero los eventos analizados en este trabajo tienen la característica de implicar efectos importantes en la gobernabilidad de los países analizados. En este artículo se expone la forma en que se desempeñaron los gobiernos de Argentina, España y México para enfrentar diferentes crisis económicas con impactos políticos y sociales, enfatizando su capacidad para articular las coaliciones que permitieran realizar e implementar los cambios requeridos<sup>1</sup>.

Para analizar la forma en que se han dado los cambios a través de periodos de crisis, aquí se emplea el enfoque del régimen de política pública. Este modelo, desarrollado principalmente por Wilson (2000), implica un análisis comprensivo de la relación entre la política y las políticas públicas. Para su desarrollo, se apoya de manera importante en los conceptos de subsistemas de políticas (Howlett y Ramesh, 2003; Baumgartner y Jones, 1001), de las coaliciones promotoras (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999; Sabatier, 1999), del enfoque de corrientes múltiples (Elder y Cobb, 2000; Kingdon, 1984) y del enfoque del equilibrio puntuado (Ture, et. Al., 2003),

---

1 Al realizar el análisis de los tres países deben tenerse en cuenta las características de sus sistemas políticos. En el caso de México y Argentina se trata de sistemas presidenciales, mientras que España es una Monarquía Parlamentaria, con la característica de que el gobierno es estable porque depende del Presidente del Gobierno (que se elige por mayorías al interior de las Cortes en el Congreso); por lo tanto, en los tres casos los gobiernos se conforman por mayoría de un solo partido, con la particularidad de que en España el gobierno es integrado por el Presidente que previamente es electo por el Congreso (Lijphart, 2000: 95). Finalmente, debe considerarse que en los casos argentino y español el poder legislativo se elige a través de sistemas electorales de representación proporcional, mientras que el mexicano es un sistema mixto, pero con preponderancia del sistema de mayoría relativa, tomando en cuenta que los sistemas de representación proporcional tienden a generar un mayor número de partidos en el legislativo y modelos más consensuales, mientras que los sistemas de mayoría relativa reducen el número de partidos y tienden a fomentar la confrontación (Lijphart, 2000: 14). Véase: <http://aceproject.org>

proponiendo un proceso de cambio de las políticas públicas a través de una renovación de paradigmas de política pública (Sabatier, 1999). El enfoque trasciende a otros modelos porque estudia las políticas por materia y no por agencias gubernamentales o por subsistemas.

El enfoque considera que la cohesión y la coherencia en una política depende de procesos desarrollados en diferentes subsistemas de políticas con una amplia variedad de actores, pero enfatiza el papel del análisis multinivel. Además, se enfoca también en la forma en que el gobierno se organiza para la implementación de las políticas públicas, analizando su diseño organizacional y la forma como se integran los subsistemas de políticas, analizando el problema de gobernar en la complejidad (Jochim y May, 2010; Howlett, 1999). Desde este enfoque, el cambio de régimen de políticas atraviesa las siguientes etapas:

1. Estabilidad del régimen. La ortodoxia en la política está institucionalizada y los ajustes en la política son incrementales, impulsados por grupos cerrados.
2. Acumulación de anomalías. Los desarrollos del mundo real no son anticipados ni explicados por la ortodoxia, surgen perturbaciones externas al subsistema que se convierten en detonadores o elementos que permite el cambio (*triggers/enablers*).
3. Fragmentación de la autoridad. Los expertos y la autoridad son desacreditados y nuevos actores cuestionan el régimen existente, las viejas coaliciones se disuelven ante la presión de nuevas coaliciones. Como consecuencia de los detonadores del cambio, el paradigma de políticas es cuestionado.
4. Crisis de legitimidad. Las instituciones establecidas intentan ajustarse a las críticas. Las discusiones en la arena pública involucran procesos políticos y electorales que son aprovechados por los impulsores de las políticas siguiendo el modelo de las corrientes de políticas.
5. Cambios en el gobierno, consecuencia de la crisis de legitimidad.
6. Institucionalización de un nuevo régimen. Los impulsores del nuevo régimen asumen posiciones de autoridad y modifican los arreglos organizacionales previos para configurar e institucionalizar el nuevo régimen (Wilson, 2000; Howlett y Ramesh, 2003).

La unidad de análisis para la exposición de este artículo lo conforman las coaliciones gobernantes, definidas como aquellas que integran al número mínimo de partidos políticos representados al interior del Poder Legislativo en el momento de la crisis y que son necesarios para impulsar y aplicar los ajustes institucionales, permitiendo al gobierno ejercer su función<sup>2</sup> (Lijphart, 2000, p. 97). Los actores que conforman las coaliciones no se limitan al poder legislativo y consideran diferentes actores sociales que integran las redes y comunidades de políticas, pudiendo incluso ser actores transnacionales (Howlett y Ramesh, 2003; Sabatier, 1999). Las coaliciones legislativas son más evidentes, el análisis de la participación de diferentes actores sociales requiere un análisis mucho más profundo y dificulta la comparación de los casos abordados.

La pregunta que guía a esta investigación es: ¿cómo una crisis impulsa un cambio en el régimen de políticas? Para responderla, a manera de hipótesis se considera que la crisis genera, en un primer momento, la destrucción de la coalición gobernante y la generación de una nueva que implementa, en un segundo momento, las acciones necesarias para salir de la crisis. Sin embargo, dicha coalición no es permanente y puede ser reemplazada por otra que se encargue, en un tercer momento, de la consolidación de los cambios impulsados para salir de la crisis, generando apoyos políticos más amplios.

En la elaboración de la hipótesis se retoman las afirmaciones de Gourevitch (1986) y de Elster (1995), quienes señalan que las crisis obligan a la reconfiguración de la coalición gobernante a impulsar los ajustes y cambios institucionales necesarios para salir de la crisis a través de un nuevo paradigma de políticas. El elemento innovador consiste en integrar la advertencia de Sabatier (1999) de que los cambios no son lineales y las coaliciones se integran con viejos y nuevos actores, considerando en la hipótesis que la coalición gobernante que se configura durante la crisis para impulsar los ajustes y cambios necesarios es diferente de la coalición gobernante previa a la ocurrencia de la crisis y también de la posterior. En consecuencia, el desarrollo de las crisis analizadas podría explicarse a través de los seis puntos referidos anteriormente, desde el enfoque del régimen de políticas.

---

2 Desde este enfoque, el concepto de “coalicción gobernante” se emplea para definir a un grupo que permite, en un aspecto mínimo, gobernar. En la exposición se considera que durante la crisis, la coalición gobernante es destruida junto con el paradigma de políticas vigente para formar una nueva coalición junto con un nuevo paradigma.

El objetivo central de este artículo es analizar los cambios en los regímenes de políticas económicas en tres países como consecuencia de diferentes periodos de crisis. En el trabajo no se discutirá la pertinencia de las medidas desarrolladas, sino que se describirá la forma en que se configuraron las coaliciones en ese momento. Para ello, las fuentes de información son principalmente periodísticas y reportes de inteligencia económica que reconstruyen el contexto vigente y describen los movimientos de los actores. El artículo está organizado de la siguiente manera: en primer lugar, se presenta el caso de la crisis argentina; en segundo lugar, se expone el caso de la crisis económica en España en el periodo 2008-2010, acompañado del análisis de la forma como se gestionó la crisis en este país; en tercer lugar, se analiza el caso de la crisis económica en México en el periodo de 1994 a 1996, seguido del análisis de la forma como se gestionó la crisis; y finalmente, se presenta como conclusión un análisis sobre las diferentes formas en que enfrentaron las crisis.

### LA CRISIS EN ARGENTINA EN EL PERIODO 2000-2003

En diciembre de 1999 llegó a la presidencia de Argentina el Dr. Fernando de la Rúa, mediante una alianza entre la Unión Cívica Radical (UCR) y el Frente País Solidario (FREPASO) —integrado por los partidos socialista popular, socialista democrático y demócrata cristiano—, y que denominó “Alianza para la justicia, el trabajo y la educación” (Romero, 2002; Agosto y Dutrey, 2005). Asume el poder en un contexto en el que la popularidad del presidente Carlos Menem se debilitó severamente debido a las crisis económicas de México en 1995, en Asia en 1997, en Rusia en 1998 y por la devaluación del real brasileño en 1999<sup>3</sup> (Romero, 2003). Además, Menem legó a Argentina una pesada deuda externa, producto del proceso de reforma económica incompleta implementada en la década de 1990, la Ley de Convertibilidad que redujo los márgenes de acción gubernamental para hacer ajustes macroeconómicos y un alto nivel de desempleo, que ascendía al 18.6% (Cockcroft, 2001; Levitsky, 2005; Yergin y Stanislaw, 2002). Si bien puede hablarse de un equilibrio durante el periodo de Menem, debe reconocerse que se fue minando gradualmente.

---

3 Las instituciones democráticas de Argentina se han mostrado, de manera paradigmática, débiles ante la inestabilidad política y social —que llevó a desarrollar una cultura gubernamental que impulsaba cambios a las reglas “incómodas” a través de decretos (Levitsky, 2005, p. 280)—, pero sólidas ante la capacidad de mantener los procesos electorales de manera funcional y logrando una representación plural en el Congreso y en las provincias.

El escenario político en Argentina influyó de manera importante en la crisis económica y en la generación de problemas de gobernabilidad (Romero, 2003). Entre los impactos de la crisis, se estima que entre mayo del 2001 y mayo del 2002 se generaron más de 6 millones de nuevos pobres, lo que llevó a que más del 53% de la población se encontrara debajo de la línea de la pobreza y el 24% en situación de indigencia (Chudnovsky, 2004).

Las causas de la crisis económica son diversas. Para Arriazu (2003), los principales factores fueron: a) el rechazo al sistema cambiario, b) la negativa del gobierno por reconocer los indicadores de problemas en el déficit en cuenta corriente, el déficit fiscal y el nivel de la deuda pública, lo que llevó a elaborar diagnósticos incorrectos sobre la situación económica, y c) el nivel excesivo del gasto público. Para Levitsky (2005), el colapso fue producto de factores externos como: las crisis financieras de Asia en 1997, la de Rusia en 1998, la devaluación del real en 1999 y la fortaleza del dólar que redujo la competitividad de las exportaciones argentinas, sumado a la política norteamericana de negar apoyo económico. Asimismo, reconoce factores internos y destaca la Ley de Convertibilidad, que impedía devaluar la moneda y la deuda e implementar políticas anticíclicas. Para Miotti y Quenan (2004), la crisis fue monetaria y financiera, adicionada con una crisis política de legitimidad del gobierno. A continuación, se expone el desarrollo de la crisis:

En el primer cuatrimestre del 2000, los principales obstáculos para el presidente Fernando de la Rúa, eran un congreso dividido en el que no contaba con el apoyo de la mayoría absoluta y la Ley de Convertibilidad que limitaban al déficit. De manera interesante, los medios informativos no destacaban los problemas de la deuda pública como lo hacen otros autores que analizan *a posteriori* la crisis económica (Levitsky, 2003; Romero, 2002 y 2003; Yergin y Stanislaw, 2002)<sup>4</sup>.

De acuerdo con Chudnovsky (2004: 661), el gobierno trató de sanear las finanzas a través de la mejora en las cuentas públicas y el aumento de los impuestos, buscando resolver los problemas fiscales de las provincias, lo que generó importantes conflictos con los gobernadores. Para ello, contó con apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI), que brindó financiamiento al gobierno y permitió el llamado "blindaje". Los problemas en la

---

4 La ley de convertibilidad era un obstáculo para las medidas de ajuste económico frente a la crisis, ya que mientras algunos países podían devaluar su moneda como política de ajuste frente a las crisis, Argentina no podía hacerlo y eso le llevaba a contar con un peso sobrevaluado que reducía la competitividad de sus exportaciones (Molina, 2000).

economía se hicieron evidentes a mediados del año 2000, cuando el gobierno debió realizar importantes ajustes fiscales para mantenerse dentro de los objetivos establecidos con el FMI. Sin embargo, dado que a lo largo del año se tuvo un crecimiento económico menor del esperado, el déficit fiscal cobró mayor importancia. La deuda pública se elevó debido al pago intereses, así como al pago de jubilaciones y pensiones, a la caída de los ingresos públicos derivados de la recesión de 1998 y al incremento del gasto del sector público consolidado (Damill, et. Al. 2004: 291). Para enfrentar la crisis económica, el gobierno anunció un paquete de rescate que aseguraría los fondos necesarios para cubrir las necesidades financieras durante el 2001 y buscaría reducir el impacto de los retiros bancarios. Sin embargo, tal como señalan Burdisso *et al.* (2003: 103), la liquidez del sistema bancario ya estaba muy comprometida y el apoyo era insuficiente.

Por otro lado, a finales del año 2000, el gobierno del presidente De la Rúa entró en una crisis institucional por la renuncia del vicepresidente Carlos Álvarez, lo cual rompió la alianza política que impulsó a De la Rúa para llegar a la presidencia e incrementó la división política al interior del Congreso. Al iniciar el año 2001, el presidente De la Rúa quedaba políticamente solo, con capacidades cada vez más limitadas y frente a retos cada vez mayores. Con la finalidad de implementar acciones para enfrentar la crisis y mandar señales de confianza a los mercados, se integró al Ministerio de Economía a Domingo Cavallo, que había sido impulsor de la liberalización de Argentina en el primer periodo de gobierno de Carlos Menem, permitiendo al gobierno recuperar la confianza del FMI. Para enfrentar la situación económica, Cavallo buscó derogar la Ley de Convertibilidad, lo que polarizó al poder legislativo que rechazó la propuesta<sup>5</sup>.

En el mes de diciembre se anunciaron incrementos en el desempleo, una caída en los depósitos bancarios y en las reservas internacionales, caídas en las exportaciones, en la construcción, en la actividad industrial, un mayor desequilibrio en la balanza comercial, entre otros datos negativos. En consecuencia, se desarrolló un escenario de disturbios sociales que

---

5 Entre las principales medidas impulsadas por Cavallo se encontró el establecimiento de un impuesto a las transacciones financieras, el cual era difícil de evadir y fácil de recaudar. Asimismo, se ajustó la Ley de Convertibilidad en una canasta de monedas en las que se encontraron el dólar y el euro, excluyendo otras monedas como el real. Por otro lado, se impulsó el llamado “megacanje” que buscó postergar los pagos de deuda a corto plazo, ofreciendo mayores intereses a los tenedores de la deuda, pero fue insuficiente; y por el contrario, envió la señal de que el gobierno no tenía capacidad de pago, de que se carecía de liquidez y de que el sistema financiero era débil.

hasta entonces había dejado 28 muertos, seis huelgas generales y llevó a entonces presidente De la Rúa a declarar el estado de sitio en todo el país, lo cual no condujo al orden y le obligó a renunciar el 21 de diciembre.

Con el apoyo de los peronistas se nombró como presidente provisional al gobernador de la provincia de San Luis, Adolfo Rodríguez Saá, quien anunció la caída en el default y, en consecuencia, el no pago de la deuda argentina<sup>6</sup>. Las medidas de ajuste fueron impopulares y generaron diversas manifestaciones masivas y violentas en todo el país, además de que los gobernadores peronistas de las provincias retiraron su apoyo al presidente, lo que le llevó a renunciar dos semanas después de haber asumido el cargo.

La renuncia dividió al peronismo y llevó a que se formara una nueva coalición entre una fracción de los peronistas, la UCR y el FREPASO, que llevó al senador Eduardo Duhalde a la presidencia con poderes de emergencia, quien nombró como ministro de economía a Roberto Lavagna (Levistky, 2005). Para tratar de salir de la crisis, el gobierno de Duhalde derogó la Ley de Convertibilidad, devaluó el peso un 40% y ordenó la *pesificación* de los depósitos bancarios. Esto molestó a inversionistas extranjeros y contribuyó a que el FMI suspendiera un paquete de ayuda a Argentina, debido a que no había seguido la política de "cero déficit". El gobierno buscó negociar un paquete de apoyos económicos con los Estados Unidos y con el FMI, quienes condicionaron el apoyo a que primero se desarrollaran políticas de ajuste. En otras palabras, la nueva coalición careció del apoyo del FMI como actor, pero fue capaz de realizar ajustes que el gobierno anterior no pudo impulsar.

Durante la segunda mitad del 2002 la economía se había estabilizado frente a los pronósticos negativos de una crisis más severa. En este contexto, se desarrollaron las elecciones presidenciales en donde contendieron Carlos Menem y Néstor Kirchner, mostrando que los procesos democráticos y las instituciones se mantenían funcionales a pesar de la crisis económica y social (Levistky, 2005). Al llegar al término del periodo constitucional en el 2003, el gobierno de Duhalde había logrado estabilizar la tasa de cambio, controlar la inflación y reducir las tasas de interés, logrando alcanzar un equilibrio delicado.

---

<sup>6</sup> Las acciones más importantes que implicaron la caída en el default fueron: a) la cesación de pagos de la deuda pública externa y la devaluación del peso, b) la conversión a pesos de los contratos en dólares, c) la reprogramación de los vencimientos de depósitos a plazo fijo y su congelamiento a través del "corralito" y d) el rompimiento unilateral de los contratos públicos y privados (Arriazu, 2003: 141).



Los retos para el nuevo gobierno eran la construcción de una política monetaria aceptable, la reestructuración del sistema financiero y la conclusión de la negociación de la deuda externa. Asimismo, se enfrentaba a la necesidad de una reforma fiscal y de restaurar la confianza en el imperio de la ley, dado que las violaciones de contratos a larga escala y la violación a los derechos de propiedad que se desarrolló desde diciembre del 2001 —entre las que destacó el congelamiento de los depósitos, a través del Corralito, que fue declarado inconstitucional— fue costosa en términos de la destrucción del bienestar y la pérdida de credibilidad sobre las instituciones gubernamentales.

La recuperación argentina fue más acelerada de lo pronosticado. Entre los elementos que fortalecieron dicha recuperación estuvo el funcionamiento de las instituciones políticas y la elección de Néstor Kirchner en un marco de competencia y fragmentación política, lo que permitió al presidente distanciarse de grupos políticos determinados. En otras palabras, logró conformar coaliciones con actores diferentes a los partidos políticos.

### **El modelo argentino para enfrentar la crisis**

La crisis argentina en el periodo 2000-2003 conjugó la crisis económica con la crisis política y social. La crisis derivó en los movimientos sociales que exigieron “que se vayan todos”, pero no dañaron las instituciones políticas.

Es posible afirmar que la crisis destruyó las coaliciones políticas vigentes y tuvo como consecuencia la formación de nuevas. Debe considerarse que el peronismo no facilitó la gestión de la crisis y buscó beneficiarse de ella, particularmente los gobernadores de las provincias que desestabilizaron al gobierno constantemente e impulsaron la coalición que llevaría a Duhalde a la presidencia. Posteriormente, otra coalición fue impulsada durante el gobierno de Néstor Kirchner y permitió consolidar las reformas.

A través del enfoque del régimen de políticas, el proceso en Argentina se puede resumir de la siguiente manera:

1. Partió de un periodo de equilibrio después del gobierno de Carlos Menem y por la formación de la alianza que llevó al Dr. De la Rúa a la presidencia, reconociendo que dicho equilibrio era endeble.
2. La incapacidad de impulsar cambios en la política económica generó una acumulación de anomalías evidentes en el incremento del déficit, incremento de la deuda, presión al tipo de cambio, etc. Las

anomalías se convirtieron en disparadores de la crisis y presionaron al cambio de paradigma de política económica.

3. Se fragmentó la autoridad y se rompió la alianza que apoyaba a De la Rúa, favoreciendo a la oposición peronista en el Congreso. Además, se dio un realineamiento electoral que favoreció al peronismo y limitó aún más al presidente. Los problemas económicos, la división política y el descontento social que había llevado a declarar el estado de sitio, llevaron a que renunciara el presidente.

4. El peronismo en el Congreso, con apoyo de los gobernadores de las provincias, formó una nueva coalición para nombrar a Eduardo Duhalde como presidente, brindándole la capacidad de impulsar los ajustes necesarios para enfrentar la crisis. De esta manera, se constituyó la segunda coalición gobernante que se encarga de impulsar el cambio de paradigma de la política económica.

5. Los ajustes realizados durante el gobierno de Duhalde se fortalecen e institucionalizan después de la elección de Néstor Kirchner, quien encabeza una nueva coalición excluyendo a actores como el FMI y a sectores tradicionales del peronismo, constituyendo una tercera coalición.

En consecuencia, el modelo de régimen de políticas permite explicar adecuadamente la forma en que se desarrolló el cambio de paradigma de políticas a partir de la crisis económica. Por otro lado, permite confirmar la hipótesis del trabajo al identificarse tres coaliciones gobernantes diferentes al iniciar, en el desarrollo y después de la crisis. Desde el análisis del caso argentino, la pregunta de esta investigación se respondería señalando que las crisis son evidencia de las anomalías que cuestionan el viejo paradigma de políticas y que se constituyen como disparadores del cambio de paradigma.

## LA CRISIS ECONÓMICA EN ESPAÑA EN EL PERIODO 2008-2010

La crisis económica internacional impactó severamente a Europa, particularmente a Grecia, Portugal, España e Irlanda. Se ha seleccionado el caso de España porque ha sido el país con mayor crecimiento económico de la Unión Europea en los últimos cinco años, además de que, al iniciar la crisis internacional, parecía que el impacto sería administrable por el gobierno. Debido a que todavía en el 2011 el impacto de la crisis no ha finalizado, éste es el caso con menores fuentes de información en el artículo. Sin embargo, su relevancia obliga a su exposición y análisis.

Al iniciar el 2008, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) había superado con éxito la elección presidencial, pero no había alcanzado la mayoría absoluta en el parlamento, por lo que se veía en la necesidad de apoyarse en algún partido regional —ya fuere el Partido Nacionalista Catalán o el Partido Nacionalista Vasco— para garantizar la estabilidad del gobierno. En términos económicos, se esperaba una reducción en el crecimiento del PIB y que la inflación tuviera un nivel bajo y fuera manejable. Se consideraba que la combinación de políticas fiscales expansivas con una disminución del crecimiento económico en el 2008 conduciría a un pequeño déficit fiscal en el 2009, que sería equiparable con el superávit fiscal que se obtuvo en el 2007<sup>7</sup>.

Durante el 2008, debido a las tensiones del gobierno central con las regiones —y debido a desacuerdos sobre los mecanismos de financiamiento—, no se formaron alianzas políticas entre el PSOE y los partidos regionales, permitiendo una oposición crítica y severa por parte del Partido Popular (PP) hacia el gobierno. Los problemas de no haber establecido las alianzas se comenzaron a hacer evidentes en septiembre, debido a los malos resultados económicos, al tiempo que se mantenían los recortes de impuestos. Para el mes de septiembre, los malos resultados económicos se hicieron evidentes en un incremento del desempleo, una contracción en el sector de la construcción y una caída en la producción industrial.

En diciembre del 2008, la economía se había deteriorado más rápido de lo que se había calculado. Frente a esta situación, el gobierno mantuvo las políticas expansivas a través de incrementos en el gasto público para invertir en infraestructura, al tiempo que se aprobaban reformas para reducir los impuestos, estimular al sector inmobiliario a través de subsidios, incrementar los salarios del sector público y pagar los beneficios por desempleo, entre otros. La implementación de dichas políticas hacían esperar un déficit fiscal manejable en el 2009, pero severo para el 2010, y hacía previsible la necesidad de implementar medidas impopulares de ajuste. Cabe mencionar que el FMI señaló que la política expansiva, basada en incrementos al gasto público, no produciría la recuperación económica si no se impulsaban las reformas para mejorar la competitividad, entre las cuales destacaban la reforma laboral y la de pensiones.

Para enfrentar la crisis económica del 2008, el gobierno invirtió en sectores estratégicos como el bancario y el automotriz, pero eso generaría importantes desequilibrios fiscales en los años siguientes (Muñoz de Juan,

---

7 Desde el 2007, el gobierno español comenzó a tener superávits fiscales debido a una recaudación fiscal adecuada y una reducción en los gastos por pago de beneficios por desempleo.

2009). Los paquetes de estímulos fiscales, los crecientes costos del bienestar social y un declive en la recaudación fiscal incrementarían el déficit presupuestal, por lo que se deberían implementar medidas impopulares de ajuste.

En el primer cuatrimestre del 2009, el riesgo político en España se incrementaba debido a la incapacidad gubernamental para aliarse con otros partidos al interior del parlamento y generar la legislación requerida para enfrentar la crisis. La primera acción gubernamental frente a la crisis fue un primer recorte al gasto público en marzo, mostrando que el déficit fiscal ocasionado por la política expansionista y el recorte a impuestos comenzaban a restringir al gobierno. Para enfrentar el déficit se comenzó la discusión de una reforma para reducir los impuestos al trabajo, pero con la condición de incrementar otros impuestos y no dañar las finanzas públicas.

Durante el tercer cuatrimestre del 2009 las finanzas públicas seguían deteriorándose debido a una caída en la recaudación fiscal y al incremento en el número de personas que solicitaban beneficios por desempleo, lo cual generaba la necesidad de una reforma fiscal que incrementara los impuestos. En el mes de noviembre del 2009 el PSOE presentó al parlamento la propuesta de Ley de Economía Sostenible, que buscó promover la economía española a través del crecimiento y la innovación, respetando al medio ambiente, promoviendo el empleo, la competitividad y el desarrollo. Esta propuesta era identificada como un ambicioso plan para transformar el modelo económico de España en los siguientes diez años. Sin embargo, su aprobación era cuestionada debido al equilibrio político en el Parlamento<sup>8</sup>.

El 2010 comenzó con las dificultades políticas del gobierno para enfrentar la crisis económica, además de diversos conflictos políticos. Standard & Poors redujo su calificación para la deuda externa española de estable a negativa y la caída en la economía seguía incrementándose más de lo proyectado, incrementando el déficit fiscal.

El presidente español señalaba que era necesario cambiar el modelo económico, impulsando su Ley de Economía Sostenible. Entre otras reformas, se comenzó a impulsar la reforma laboral buscando incrementar la

---

8 La propuesta gubernamental de Economía Sostenible tiene tres pilares fundamentales: reducir la burocracia gubernamental y mejorar la regulación; mejorar la competitividad; y apoyar la colocación de recursos en sectores con potencial de crecimiento a largo plazo, sobre todo en actividades innovadoras y amigables con el medio ambiente.

edad legal de retiro, así como restringir los programas de retiro temprano. Para ello, el gobierno buscó negociar con los principales sindicatos como la Unión General de Trabajadores, la Confederación Sindical de Comisiones Obreras y la Confederación Española de Organizaciones Empresariales. Sin embargo, las organizaciones rechazaban la reforma y comenzaron a impulsar movilizaciones sociales.

Durante el primer cuatrimestre del 2010, el PSOE era muy criticado por su incapacidad para estabilizar las finanzas públicas, además del rechazo popular a las reformas laborales. Sin embargo, frente al difícil escenario, se logró conformar una alianza al interior del parlamento entre el PSOE y la Coalición Nacionalista Catalana Convergencia y Unión, lo cual brindaría estabilidad al gobierno.

La situación económica exigía al gobierno importantes reformas, a pesar de que la economía comenzaba a recuperarse. Para ello, en febrero del 2010 el gobierno presentó a la Comisión Europea una revisión al Programa de Estabilidad del 2009-13, en el cual mantenía la austeridad y se comprometía a controlar y reducir el déficit. Para ello, durante el presupuesto 2010, se dio marcha atrás a la política expansionista que se mantuvo durante el 2009 y se incluyeron varios incrementos de impuestos, además de austeridad gubernamental.

Al mismo tiempo que se gestionaba el apoyo para Grecia, el gobierno español inició negociaciones con los partidos de oposición con la finalidad de impulsar las reformas que sacaran a España de la crisis, en lo que se conoció ante la prensa como las negociaciones del palacio de Zurbano. Dichas negociaciones se prolongaron hasta el mes de abril y se aprobaron 26 medidas concretas contra la crisis, entre las que se acordaron beneficios fiscales para la industria de la construcción, para incrementar el Impuesto al Valor Agregado, incentivos para fomentar la actividad empresarial, mayores facilidades para evitar embargos, facilitar los despidos y crear incentivos para impulsar empresas de servicios energéticos, entre otras acciones.

Dichos acuerdos generaron importantes protestas sociales, principalmente en contra de los incrementos al IVA y a flexibilizar la normatividad para permitir los despidos. Una de las reformas que se mantuvieron en la discusión y que no fue aprobada, fue la reforma al sistema de pensiones, que generó importante rechazo social, no sólo por las medidas impopulares, sino también porque la gente no confiaba en los resultados de las políticas y se tenía el temor de un posible “contagio” por parte de la crisis griega y una potencial inestabilidad del euro.

Durante el mes de mayo, la Unión Europea tuvo una semana crítica. Entre el 3 y el 9 de mayo se presentó una devaluación del euro frente al dólar, un incremento en las primas de riesgo de países como Grecia, Turquía, España y Portugal, así como la peor caída de la bolsa en España. Ante la crisis económica, el presidente Rodríguez Zapatero acudió al congreso para solicitar la aprobación de un conjunto de medidas de emergencia para enfrentar la crisis. En su discurso, el presidente señaló que la solución adoptada para la crisis griega no ha sido bien aceptada y existe una alta desconfianza sobre sus efectos.

Se plantearon acciones coordinadas del Mecanismo Europeo de Estabilización y del Banco Central Europeo para garantizar la estabilidad de cada país de la zona euro, particularmente a aquellos que se encuentran “presionados” por la crisis internacional, reconociendo que España se encontraba en dicha situación. Las medidas propuestas por el gobierno, además del programa de austeridad implantado desde enero, fueron: reducir los salarios públicos, suspender la revalorización de las pensiones en el 2011, eliminar apoyos por nacimiento, reducir apoyos para medicamentos, reducir el gasto social, reducir del gasto público, reducir las transferencias a las regiones autónomas, entre otras medidas. Dichos ajustes fueron considerados como los más impopulares y radicales en la historia de la democracia española.

Las medidas propuestas por el presidente del gobierno español generaron nuevas movilizaciones sociales, dado que en su campaña para la reelección prometió no tocar las pensiones y también apoyar a los sindicatos, pero con dichas acciones se desempeñaba en sentido contrario. Estas medidas fueron aprobadas por el parlamento en la última semana de mayo, pero quedaron pendientes de afrontar la reforma laboral, la bancaria y la de las jubilaciones, mismas que debían aprobarse en los siguientes tres meses para ajustarse a las exigencias de la Unión Europea y del FMI. Sin embargo, el apoyo para las medidas de ajuste era endeble, alejó al presidente de su apoyo popular, fortaleció al PP y a su líder político, Mariano Rajoy.

Durante el mes de junio se comenzó la discusión de las reformas estructurales. La primera en discutirse fue la reforma laboral, seguida de la reforma al sistema bancario, dejando para el verano la discusión de la reforma al sistema de pensiones. La reforma fiscal se pospuso hasta el final del año, para que se discutiera junto con los presupuestos. La reforma laboral generó protestas sociales y una huelga general impulsada por los sindicatos, pero dichos movimientos no detuvieron el proceso de reforma. Para lograr los apoyos, el gobierno impulsó negociaciones con los partidos

moderados en las regiones, además de contar con el apoyo del PP para algunos elementos de las reformas. Sin embargo, este partido se oponía de manera importante a la reforma del sistema de pensiones.

A finales del mes de junio, se presentaron nuevas huelgas en el País Vasco y en Cataluña, además de importantes protestas. Adicionalmente, el Tribunal Constitucional finalmente emitió su sentencia respecto del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en el que no reconoció importantes facultades a la región y, además, rechazó el uso del Catalán como lengua oficial en la región. La resolución del Tribunal Constitucional generó nuevas tensiones entre Cataluña y el gobierno español, desatando nuevas movilizaciones y protestas. De esta manera se resolvía el conflicto constitucional, pero se generaban nuevos conflictos políticos y sociales.

Durante el mes de julio se hicieron emisiones de bonos de deuda que fueron bien cotizados en el mercado y permitieron “enfriar” la economía española, sobre todo con el apoyo de China. En este mes se presentó el Estado de la Nación por parte del presidente Zapatero, en el que enfrentó serias críticas por parte del líder del PP, Mariano Rajoy. A finales del mes, la economía detuvo su caída con un repunte en el empleo y la mejor cotización de los bonos de deuda española. El entorno económico se mostró favorable después de la aprobación de la reforma laboral, que generó importantes movilizaciones a lo largo del mes, pero fueron disminuyendo en su intensidad. El principal problema político a mediano plazo eran las elecciones en las regiones, a realizarse en noviembre, que podían polarizar el entorno político en el corto plazo. Este entorno se mantuvo durante el mes de agosto, en el que también se comenzó la discusión en torno al presupuesto del 2011.

Durante el mes de septiembre se aprobó en el parlamento la reforma laboral, se mantuvo la negociación del presupuesto 2011 y, frente a las medidas de austeridad para enfrentar la crisis, se organizaba una nueva huelga general que se desarrolló el día 29 y tuvo pocas acciones violentas, siendo la más importante la que hubo en Madrid. Sin embargo, la huelga no tuvo el efecto esperado por los sindicatos más allá de incentivar el diálogo con el gobierno, que no estaba dispuesto a modificar las políticas. Además, la reforma laboral ya no era un proyecto, sino que ya había sido aprobada. Adicionalmente, en éste mes se anunciaron los primeros signos de recuperación económica para la UE, quedando España detrás del nivel de recuperación de países como Alemania y otros países europeos; sin embargo, la UE se mantenía inestable debido a los resultados económicos en Irlanda y Portugal.

Las medidas implementadas a lo largo del 2010 generaron un importante descontento social que debilitó el apoyo social hacia el PSOE y fortaleció la posición del PP. Debido a las dificultades del gobierno para construir una alianza, sobre todo con los partidos regionales, se incrementaba la probabilidad de que el gobierno no concluyera su periodo hasta el 2012.

Durante el 2011 se consideraba que la crisis en España ya era manejable, aunque dependía de ajustes importantes en la reestructuración de la deuda y la consolidación de las reformas estructurales. Sin embargo, los riesgos de que la crisis griega contagiara a España han sido latentes a lo largo del año, lo cual se ha reforzado con un incremento en el desempleo e importantes movilizaciones sociales en contra de las reformas estructurales. Adicionalmente, en las elecciones municipales y autonómicas realizadas en mayo, se confirmó la debacle del PSOE a través de un realineamiento electoral que favoreció al PP, que ganó prácticamente todas las elecciones, incrementando las posibilidades de que el gobierno no concluya su periodo y deba adelantar las elecciones presidenciales.

Hasta ahora, la situación política se mantiene compleja. A pesar de verse favorecido el PP en las recientes elecciones locales y, posiblemente, en las futuras elecciones presidenciales y legislativas, esto no significa que cuente con el apoyo popular para implementar las reformas estructurales. Es probable, sin embargo, que sí pueda aprobarlas, obligando a su aplicación a pesar del descontento de la sociedad, que no participó en las elecciones, permitiendo el fortalecimiento del PP.

### **Análisis de la gestión de la crisis**

El caso español confirma la tesis de Jon Elster (1995), quien señala que en periodos de estabilidad no existen los incentivos para impulsar reformas institucionales. El presidente Rodríguez Zapatero pudo impulsar las reformas en el periodo previo a la crisis, aprovechando la coalición que estableció con los partidos regionales desde su primer periodo gubernamental. Sin embargo, decidió no hacerlo y, en cambio, al iniciar su segundo periodo decidió no establecer coaliciones políticas, abandonando incluso las establecidas con los partidos regionales durante su primer periodo de gobierno. La negativa a establecer dichas coaliciones se debió a la paradoja que implicaba la necesidad de aliarse con los partidos regionales y las exigencias de las regiones por mayor autonomía, lo cual llevó a importantes conflictos entre las regiones y el estado español. La consecuencia de no establecer dichas coaliciones, fue



la incapacidad del gobierno de impulsar las reformas requeridas para enfrentar la crisis económica internacional en el 2008. Adicionalmente, permitió a la oposición polarizar el contexto político y beneficiarse de la crisis social.

La crisis en España se recrudeció por la negativa del presidente Zapatero por impulsar reformas impopulares en periodos de estabilidad y, también, por su negativa a establecer coaliciones políticas durante su segundo mandato. La falta de alianzas impidió a España responder rápidamente ante la crisis, debido a la oposición política que enfrentó Zapatero. Finalmente, la salida a la crisis obligó al establecimiento de las alianzas políticas y a asumir los costos políticos de implementar las reformas altamente impopulares, fortaleciendo en particular al PP, que durante la crisis mantuvo su posición crítica y únicamente apoyó cuando estuvo de acuerdo en las reformas.

Las reformas implementadas en el caso español se impulsaron como producto de presiones externas, en particular por parte de la Unión Europea y del FMI. El costo político ha sido muy alto para el presidente y su partido, quienes enfrentan un escenario político negativo en las siguientes elecciones presidenciales. A diferencia de la crisis argentina, en la que parte de la crisis se debió a la destrucción de las coaliciones gobernantes, la crisis económica en España no encontró al gobierno articulado con coaliciones sólidas. Las coaliciones tuvieron que articularse durante la crisis, lo cual ha implicado altos costos políticos para el presidente y su partido. En esta situación, el actor que mejor ha aprovechado la posición del gobierno ha sido el PP, que se ha alimentado de las críticas al gobierno y ha condicionado su apoyo a las reformas.

En términos del enfoque del cambio de régimen de políticas, el proceso español se podía explicar de la siguiente manera:

1. Parte de un periodo de estabilidad derivado del primer periodo de gobierno del presidente Zapatero, en el que no impulsa las reformas estructurales necesarias para enfrentar una crisis económica. El paradigma de políticas se identifica con una reducción de impuestos y una ampliación del gasto hacia el bienestar social.
2. La crisis económica del 2008 obliga a impulsar medidas que incrementan el déficit, restringen el presupuesto que se ve presionado por los gastos hacia el bienestar social y el incremento del desempleo. Para ajustar la política económica, el gobierno requiere la im-

plementación de reformas estructurales impopulares como el incremento de impuestos y la reducción en los gastos de bienestar, lo que hace evidente lo insostenible del paradigma anterior.

3. La autoridad no se fragmenta, inició fragmentada por la negativa del presidente para aliarse con los partidos regionales. La necesidad de impulsar reformas estructurales obliga al gobierno a conformar las coaliciones. Las alianzas con los partidos regionales son insuficientes, por lo que el PP condiciona su apoyo y se beneficia de los fracasos del gobierno.

4. Las reformas estructurales y medidas de ajuste, al ser muy impopulares, generan una crisis de legitimidad que perjudica electoralmente al PSOE y beneficia al PP, aunque éste no cuenta con el apoyo popular para impulsar las reformas estructurales.

5. Aún no se han realizado los cambios de gobierno pero las elecciones locales del 2010 muestran un realineamiento electoral favorable al PP. Sin embargo, esto no permite afirmar que con el cambio de gobierno se cambiará el paradigma de política pública a través de impulsar las reformas estructurales y consolidar las medidas de ajuste.

El enfoque del régimen de políticas permite estructurar parcialmente la exposición del proceso de cambio en el paradigma de políticas públicas para el caso español, a partir de la crisis económica del 2008. El modelo considera que durante la crisis la coalición gobernante se fragmenta, pero el caso español enfrenta el inicio de la crisis con una coalición fragmentada. Adicionalmente, durante la crisis, los actores políticos que pueden impulsar —y que seguramente impulsarán— las reformas estructurales y consolidarán las medidas de ajuste —en particular el PP— se mantienen deslegitimados. Por tanto, los cambios en el gobierno a los que se refiere el punto 5 pueden ser endebles y requerir cambios posteriores adicionales.

En ese sentido, la hipótesis del trabajo permitiría aventurar una potencial explicación a los eventos políticos por venir. De acuerdo con la hipótesis, la coalición que enfrenta la crisis —encabezada por el PSOE y apoyada por los partidos regionales— es sustituida por una segunda coalición que se encarga de impulsar las medidas de ajuste y las reformas institucionales —la posible coalición encabezada por el PP a partir del 2012. Pero debido a que la segunda coalición funciona durante un periodo en el que persiste la pérdida de legitimidad, producto de la crisis, ésta es reemplazada por una

tercera coalición que consolida las medidas impulsadas por las coaliciones previas, institucionalizando el nuevo paradigma de políticas. Sin embargo, esta afirmación es estructurada alrededor de la hipótesis del artículo y su comprobación dependerá de los hechos por venir.

Desde el caso español, la pregunta de investigación se respondería señalando que la crisis obliga a cambiar el régimen de políticas no solo a través de los cambios en la integración del gobierno, sino también a través de medidas que se toman dentro de los subsistemas de políticas. Esto es así porque las reformas estructurales necesarias para enfrentar la crisis no se relacionan directamente con un partido político, sino que se refieren a cambios en los paradigmas de políticas públicas. Entonces, la pérdida de legitimidad y los cambios en el gobierno son consecuencia del proceso de cambio de paradigma.

## GESTIÓN DE LA CRISIS ECONÓMICA EN MÉXICO DEL PERIODO 1994-1996

La crisis económica se comenzó a fraguar entre 1992 y 1993. En dichos años, durante la gestión del presidente Carlos Salinas, se hicieron importantes esfuerzos por contener la inflación y eliminar el déficit del sector público. Para ello, uno de los instrumentos empleados fue el tipo de cambio. Manteniendo sobrevaluado el peso, se incentivó las importaciones, se incrementó el déficit comercial y se generó dependencia hacia el crédito exterior, además de que se tenía una baja recaudación fiscal (Dornbusch, 1997; Vega, 1999). Si bien el efecto fue contener la inflación, también tuvo un alto costo al frenar la actividad económica y generar un déficit comercial y desequilibrio en la balanza de pagos. La discusión era, entonces, entre los objetivos de mantener controlada la inflación o relajar el tipo de cambio para reducir el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, lo cual implicaría incrementar la inflación (Cárdenas, 1996). Adicionalmente, debe considerarse que no había una regulación y vigilancia sobre la banca y su cartera vencida (Salinas, 2000; Gil-Díaz y Carstens, 1997).

Entre los primeros elementos que se destacan como causa de la crisis, está el déficit en cuenta corriente que se desarrolló entre 1990 y 1994, derivado de un incremento en las importaciones que era cubierto con flujos de capital exterior. Esto con el problema de que dicho capital eran inversiones a corto plazo, en vez de inversión extranjera directa a largo plazo, y que podía moverse de un país a otro con sólo apretar un botón (Smith, 1997).

Desde el enfoque de Sebastian Edwards (1997), la economía mexicana se hizo vulnerable en el periodo de 1990 a 1993 y, debido a los fenómenos políticos de 1994, se desarrolló la crisis.

La entrada de capitales extranjeros sucedió debido al atractivo de México como un país “modelo” entre los países en desarrollo que había impulsado reformas de libre comercio y debido a que su economía se encontraba en crecimiento. Las políticas que hicieron vulnerable a la economía fueron también las que la fortalecieron; es por esto que la crisis fue una sorpresa para los mercados (Gil-Díaz y Carstens, 1997; Hale, 1997).

El gobierno optó por controlar la inflación y deslizar gradualmente el tipo de cambio para ajustar el valor del peso. Sin embargo, debido al asesinato del candidato del Partido Republicano Institucional a la presidencia, Luis Donaldo Colosio, se realizaron importantes retiros de capital del país. Eso obligó a detener el deslizamiento del tipo de cambio y se redujeron de manera importante las reservas internacionales. Debido a la importante salida de capitales que debilitó en gran manera las reservas internacionales del Banco de México (BANXICO), sobre todo en el mes de noviembre de 1994, la devaluación era necesaria para enfrentar el déficit que se había vuelto insostenible. Sin embargo, la devaluación no se dio en noviembre sino hasta el 20 de diciembre, una vez que se había instalado el nuevo gobierno, encabezado por el Dr. Ernesto Zedillo.

Al llegar al poder, el presidente Zedillo afirmó que no devaluaría el peso. Sin embargo, el 19 de diciembre anunciaría una devaluación del 15% del valor del peso. Esto generó una carrera especulativa que impidió que el gobierno controlara la flotación del tipo de cambio y tuvo que liberarlo (Smith, 1997). Ante la devaluación del peso, se desarrolló una fuga masiva de capitales que dejaron al BANXICO sin liquidez y al sistema bancario al borde del colapso (Vega, 1999). Como consecuencias, el PIB cayó 6.2%, el peso se devaluó más del 100% y las tasas de interés crecieron al mismo nivel.

La crisis de México ha tenido características particulares frente a otro tipo de crisis<sup>9</sup>. Entre sus particularidades está que se define como una crisis

---

9 Las causas de la crisis son diversas y no se ha logrado un acuerdo en torno a ellas. Por un lado, se menciona que fue producto de decisiones erróneas por parte del gobierno de Ernesto Zedillo (Vega, 1999; Salinas, 2000), también se menciona que el principal factor que detonó la crisis fue la sobrevaluación del peso y su uso para contener la inflación por parte del gobierno de Carlos Salinas (Dornbusch, 1997). Por otra parte, se dice que fue resultado de intereses políticos personales del presidente Salinas (Dresser, 1997), que fue producto de acciones racionales en respuesta a incentivos políticos y limitaciones preexistentes (Smith, 1997) o de una subestimación del gobierno respecto del efecto que tendría la devaluación en los mercados (Yergin y Stanislaw, 2002), entre otras causas.

inesperada. Se destaca la falta de evidencia sobre su ocurrencia o la indiferencia de quienes observaron los datos y la falta de advertencia, tanto para inversionistas, como para el gobierno, además de que los reportes financieros internacionales eran muy favorables para México<sup>10</sup> (Edwards y Naím, 1997; Gil-Díaz y Carstens, 1997; Salinas, 2000). Esta discusión condujo a la ruptura entre el gobierno del presidente Ernesto Zedillo y el gobierno anterior, del presidente Salinas, que implicó una persecución política y judicial contra la familia del ex presidente Salinas. Éste se vio presionado para salir del país y residir en Irlanda, que no tiene convenios de extradición con México.

El gobierno del presidente Carlos Salinas decidió financiar el déficit con las reservas internacionales y quedó sin recursos cuando intentó controlar el tipo de cambio al finalizar el año 1994. Con la finalidad de obtener recursos, en abril de 1994 el BANXICO emitió un conjunto de bonos, llamados tesobonos, ajustados al valor del dólar, lo que permitió re-financiar al país. Sin embargo, tras el asesinato de Luis Donaldo Colosio, se generó un shock financiero derivado de la incertidumbre política en el país y el financiamiento que se había logrado se perdió. En respuesta, el gobierno incrementó las tasas de interés, compró pesos en el mercado internacional y emitió nuevos tesobonos, pero fue insuficiente, además de que el gobierno se mantenía reticente a devaluar el peso. Al interior del país, el gobierno asumió una política expansiva que facilitó el crédito, lo cual generó un mayor desequilibrio en la cuenta corriente y debilitó al sistema bancario. La explicación de estas políticas, de acuerdo con Peter Smith (1997) y Yergin y Stanislaw (2002), era el interés de impulsar el crecimiento económico a corto plazo con la finalidad de obtener resultados electorales positivos en 1994 y asegurar la popularidad del presidente Carlos Salinas.

Frente a la crisis mexicana y, con el riesgo de un severo contagio hacia el resto del mundo, el FMI brindó un paquete de apoyo financiero de 40,740 millones de dólares, siendo éste el mayor paquete de apoyo en la historia. El paquete permitió que el país no cayera en una moratoria de pagos, lo cual habría tenido un mayor efecto en otros países (Loser y Williams, 1997). Con dicho apoyo, el gobierno del presidente Zedillo impulsó diversos programas para la recuperación económica, al tiempo que promovió reformas políticas para distender la crisis social generada con la crisis económica.

---

10 La devaluación del peso fue lo inesperado. La reacción de "pánico" de los inversionistas se debió a que, tanto el presidente Zedillo, como el Secretario Pedro Aspe, habían afirmado a diversos inversionistas que no devaluarían el peso (Hale, 1997).

En 1996, el gobierno mexicano había implementado políticas para salir de la crisis, tenía un presupuesto ajustado, se mantenía controlado el déficit fiscal, la inflación y el tipo de cambio, y se tenía una expectativa de crecimiento del 4% para 1997. Adicionalmente, se mantenía un diálogo pacífico con la guerrilla zapatista en Chiapas y se habían aprobado las reformas electorales que darían vida al Instituto Federal Electoral (IFE). Las críticas hacia el gobierno mexicano se hacían en el sentido de que no realizó la inversión necesaria para un mayor crecimiento económico y una mayor promoción de las exportaciones. Sin embargo, la perspectiva era positiva. Entre los problemas que se identificaban en el corto plazo se encontraba la aceptación del PRI a las posibles victorias electorales de la oposición, así como el cuestionamiento que enfrentaba el gobierno mexicano respecto de su determinación para combatir el tráfico de drogas.

En julio de 1997 las elecciones de diputados llevaron a que, por primera vez, se tuviera un gobierno dividido, en donde ningún partido tenía la mayoría absoluta. El problema a corto plazo era la forma en que el PRI se adaptaría a no ser el partido gobernante, además de que el proceso legislativo enfrentaría mayores dificultades, identificando, en la elaboración del presupuesto de 1998, el primer gran reto. El gobierno federal, sin embargo, había enviado una buena señal a los mercados al publicar el Programa Nacional de Financiamiento, con la finalidad de orientar el financiamiento de las políticas para el desarrollo. Por otro lado, el tipo de cambio se veía como una importante amenaza para la estabilidad macroeconómica, aunque las expectativas de crecimiento permitían reducir la importancia de la misma.

Durante el primer trimestre de 1998, el equilibrio de poderes se había resuelto a través de una activa intermediación del Partido Acción Nacional (PAN), que se identificaba como el elemento determinante para sacar adelante las negociaciones políticas. Esto se mostró durante la segunda mitad del año con la negociación y aprobación del Fondo Bancario para la Protección del Ahorro (FOBAPROA). La inestabilidad política se presentó debido a la masacre de 45 indígenas en Acteal, Chiapas, que dejó patente la probabilidad de nuevos levantamientos armados o de que se reactivara el conflicto con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

Entre los elementos que mayor atención se destacaban en los reportes de inteligencia para inversionistas se encuentra la necesidad de impulsar una reforma fiscal. A pesar de ello, la división política del congreso, las expectativas sobre el crecimiento económico y el incremento en los precios del petróleo y el monto de sus exportaciones, hicieron de la reforma fiscal

un tema secundario. En su lugar, se privilegió el análisis de la competencia política hacia la presidencia de la república en las elecciones del año 2000. En segundo lugar, el tema de Chiapas seguía latente, sobre todo después de la masacre de Acteal. Finalmente se encontraba la discusión sobre el FOBAPROA. Eran los temas de mayor importancia para los reportes de inteligencia. Ya en 1999, a pesar de que el tipo de cambio seguía considerándose como un riesgo, la situación macroeconómica se percibía como controlada y la perspectiva era positiva.

### **Análisis sobre la gestión de la crisis**

La crisis económica en el periodo de 1994-1996 no conjugó una crisis política y económica. De ésta manera, el gobierno pudo impulsar las acciones necesarias para responder a la crisis sin la necesidad de buscar grandes alianzas. El desarrollo posterior de la crisis, a través de las reformas político-electorales, el reconocimiento de los triunfos políticos de la oposición, la construcción del Instituto Federal Electoral (IFE) y la alternancia, son acciones que muestran los aspectos en los que el gobierno cedió, principalmente con el PAN, para lograr las reformas necesarias. Sin embargo, en el periodo de ésta crisis, el gobierno prácticamente actuó solo. Dado que la crisis se desarrolló al inicio de la gestión, la misma coalición gobernante pudo consolidar las reformas para enfrentar la crisis.

La diferencia de la crisis en México, frente a las crisis en Argentina y en España, es que se desarrolló en un sistema político con un partido dominante: el PRI, con una importante influencia y grados de control sobre el poder legislativo, que brindaban al gobierno amplios márgenes de acción. En los casos argentino y español, la división política y los conflictos se convirtieron en obstáculos importantes para el gobierno, pero en el caso mexicano dicha pluralidad no era tan amplia. Sin embargo, la crisis económica tuvo efectos políticos y sociales evidentes en los realineamientos electorales de 1997 y del año 2000, en el que se dio la alternancia política.

A partir del enfoque planteado desde el inicio del trabajo, el cambio en el régimen de la política económica en México, a raíz de la crisis de 1994, se puede resumir de la siguiente manera:

1. Parte de un periodo de estabilidad, reconocida internacionalmente, durante los primeros cinco años del gobierno de Carlos Salinas. Sin embargo, la estabilidad se basa en medidas que presionan el déficit fiscal y al tipo de cambio.

2. El déficit y el tipo de cambio requerían una devaluación del peso, que el gobierno se negó a realizar y, en cambio, emitió deuda a corto plazo. Sin embargo, los asesinatos políticos de 1994 y el levantamiento del EZLN generaron las anomalías que dispararon una crisis política e hicieron insuficientes las medidas económicas para contener la devaluación. Después de la renovación del gobierno, la devaluación es incontenible, impulsando la crisis económica que es controlada rápidamente con la colaboración del FMI, bajo el liderazgo de los Estados Unidos.

3. A diferencia del modelo presentado inicialmente, en el caso mexicano no se da una fragmentación de la autoridad. El gobierno federal se renueva con el proceso electoral de 1994 y, posteriormente, el gobierno de Ernesto Zedillo rompe con su antecesor, lo critica y lo culpa de la crisis. El gobierno no se fragmenta completamente, pero sí enfrenta cambios importantes.

4. El gobierno de Zedillo, que constituye la segunda coalición gobernante, enfrenta la pérdida de legitimidad debido a la crisis.

5. En la elección legislativa de 1997 se hace evidente un realineamiento electoral que conduce a la alternancia en el gobierno federal, en el año 2000, con lo cual se concreta la renovación de la coalición gobernante.

6. La consolidación e institucionalización de las medidas impulsadas para enfrentar la crisis se realiza durante el gobierno de Zedillo, pero debido a la pérdida de legitimidad, la coalición es renovada a través del realineamiento electoral que condujo a la alternancia en el gobierno federal.

El caso de México demuestra claramente que el proceso de cambio de paradigma de políticas no es lineal. De acuerdo con el enfoque original, las anomalías conducirían a la crisis y a la fragmentación del gobierno. En el caso mexicano, sin embargo, el gobierno de Salinas fue capaz de contener la crisis que finalmente se dio durante el gobierno de Zedillo, por lo que las anomalías y la crisis no condujeron inmediatamente a la fragmentación de la autoridad. Adicionalmente, el modelo original señala que la consolidación e institucionalización de las medidas de ajuste las realiza un nuevo gobierno, pero en el caso mexicano las medidas de ajuste las consolidó el mismo gobierno que enfrentó la crisis.



Desde el caso mexicano, la pregunta de investigación se respondería señalando que las crisis son consecuencia de la incapacidad de un paradigma para responder a las anomalías que surgen en el contexto y su existencia es disparadora del cambio en el paradigma. Éste tiene, entre sus consecuencias, la pérdida de legitimidad de la coalición gobernante, al grado de ocasionar realineamientos electorales y cambios en el gobierno. Adicionalmente, el caso mexicano confirma la hipótesis del trabajo al identificar tres diferentes coaliciones durante la crisis: 1) la encabezada por el presidente Salinas, durante el periodo de equilibrio, 2) la encabezada por el presidente Zedillo, que enfrenta la crisis e implementa las medidas para salir de ella y 3) la posterior, producto de la alternancia.

## REFLEXIONES FINALES. LA POLÍTICA ANTE LAS CRISIS

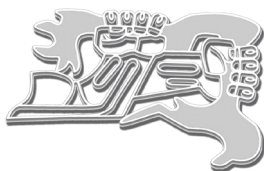
Las crisis aquí analizadas son muy diferentes entre sí, pero todas han formado parte de un proceso de cambio en los regímenes de políticas públicas. Al articular los tres casos analizados se puede contestar la pregunta inicial, señalando que las crisis son parte del proceso de cambio en el régimen de políticas y fungen como disparadores de un cambio rápido, debido a la necesidad de resolver los problemas que éstas implican.

Las crisis argentina, española y mexicana son muy diferentes. Sin embargo, para salir de ellas, fue necesario impulsar reformas que requirieron la conformación de alianzas entre el gobierno y diferentes fuerzas políticas. A pesar de que se podría considerar que las crisis incentivan la formación de alianzas, no siempre sucede así y, por el contrario, las luchas político-electorales pueden contribuir para agravar las crisis. Es posible, sin embargo, confirmar la hipótesis de que las crisis tienen, entre sus efectos, el rompimiento de las coaliciones gobernantes durante las mismas y el establecimiento de nuevas coaliciones durante y después de ellas.

El caso argentino es el más evidente para mostrar cómo las fuerzas políticas no se unen para enfrentar la crisis y, en cambio, alientan su desarrollo. En el caso español, la conducta del PP se desarrolla en un camino similar, buscando su propio beneficio político-electoral y beneficiándose del descrédito del PSOE, el cual cometió importantes errores en la gestión de la crisis, al desaprovechar los periodos de estabilidad para impulsar las reformas impopulares y negándose a formar coaliciones. Por otro lado, la crisis económica en México se gestó en un contexto político controlado por un solo partido y se desarrolló en ese mismo, por

lo que no fue indispensable formar nuevas alianzas para enfrentar la crisis, aunque sí hubo una clara ruptura con el grupo gobernante anterior. Además, se tuvieron que impulsar reformas políticas que derivaron en la alternancia.

En conclusión, del análisis de las crisis aquí expuestas se puede afirmar que las crisis impactan en las coaliciones gobernantes, obligando a su reconfiguración. Ésta no conduce directamente, sin embargo, a la formación de una nueva coalición, tal como demuestran los casos argentino y español, donde los grupos opositores al gobierno se beneficiaron políticamente de la crisis y de la necesidad del gobierno para formar dicha nueva coalición. Finalmente, los cambios impulsados por la coalición que se configuró como producto de la crisis, son consolidados por otras coaliciones, producto de un realineamiento electoral y del beneficio político de los partidos opositores a las reformas impopulares, aplicadas para enfrentar la crisis.



## Referencias

- Agosto, G. y N. Dutrey. (2005). Política social y participación ciudadana en contextos de crisis. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 – 21.
- Arriazu, R. (2003). *Lecciones de la Crisis Argentina*, Buenos Aires: El Ateneo.
- Baumgartner, F. R. y B.D. Jones. (1991). Agenda Dynamics and Policy Subsystems en *The Journal of Politics*, Vol. 53, No 4.
- Boin, A. et al. (2005), *The politics of crisis management: public leadership under pressure*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Burdisso, T. et al. (2003), The Argentine banking and exchange crisis of 2001: can we learn something new about financial crises? En *Money Affairs*. 16 (2)
- Cárdenas, E. (1996). *La política económica en México, 1950-1994*. México: COLMEX-FCE.
- Chudnovsky, D. (2004). La larga gestación de la reciente crisis argentina. En Boyer, R. y J.C. Neffa. (coords.), *La economía argentina y sus crisis (1976-2001): visiones institucionalizadas y regulaciones*. Argentina: CEIL-PIETTE, Miño y Dávila Editores.
- Cockcroft, J. (2001). *América Latina y Estados Unidos*. México: Siglo XXI.
- Damill, M. et al. (2004). Las cuentas públicas y la crisis de la convertibilidad en Argentina. En Boyer, R. y J. Neffa. (coords.), *La economía argentina y sus crisis (1976-2001): visiones institucionalizadas y regulaciones*. Argentina: CEIL-PIETTE, Miño y Dávila Editores.
- Dornbusch, R. (1997). The Folly, The Crash and Beyond: Economic Policies and the Crisis en Edwards, S. y Naím, M. (eds.), *México 1994. Anatomy of an Emerging-Market Crash*. Massachusetts: Carnegie Edowment for International Peace.
- Dror, Y. (1996). *La capacidad de gobernar: informe al Club de Roma*, México: FCE.
- Edwards, S. y M. Naím. (1997). Introduction: Anatomy and Lessons of Mexico 1994 en Edwards, S. y Naím, M. (eds.), *México 1994. Anatomy of an Emerging-Market Crash*. Massachusetts: Carnegie Edowment for International Peace.
- Elster, J. (1995). Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process. En *Duke Law Journal*. 45 (2)
- Gil-Díaz, F. y A. Carstens. (1997). Pride and Prejudice: The Economics Profession and Mexico's Financial Crisis. En Edwards, S. y M. Naím. (eds.), *México 1994. Anatomy of an Emerging-Market Crash*. Massachusetts: Carnegie Edowment for International Peace.
- Gourevitch, P. (1986). *Politics in Hard Times. Comparative responses to international economic crisis*. New York: Cornell University.
- Hale, D. (1997). The Markets and Mexico: The Supply-Side Story. En Edwards, S. y M. Naím. (eds.), *México 1994. Anatomy of an Emerging-Market Crash*. Massachusetts: Carnegie Edowment for International Peace.
- Howlett, M. (2009). Governance Moderates, Policy Regimes and Operational Plans: A Multi-level Nested Model of Policy Instrument Choice and Policy Design. En *Policy Sciences*, 42(1)
- Howlett, M. y M. Ramesh. (1998). Policy subsystem configurations and policy change. En *Policy Studies Journal* 26(3).
- (2003). *Studying Public Policy. Policy Cycles and policy subsystems*. Canadá: Oxford University Press.
- Jochim, A. E. y P. J. May. (2010). Beyond Subsystems: Policy Regimes and Governance. En *Policy Studies Journal*, Mayo, 38 (2)
- Levitsky, S. (2005). Argentina: de la crisis a la consolidación (y de regreso). En Domínguez, J.I. y M. Schifter. (eds.), *Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina*. Colombia: FCE.
- Lijphart, A. (2000). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel.
- Loser, C.M. y E.S Williams. (1997). The Mexican Crisis and its aftermath: An IMF Perspective. En Edwards, S. y M. Naím. (eds.), *México 1994. Anatomy of an Emerging-Market Crash*. Massachusetts: Carnegie Edowment for International Peace.

- Miotti, L. y C. Quenan. (2004). Análisis de las grandes crisis estructurales: el caso de la Argentina. En Boyer, R. y J.C. Neffa. (coords.). *La economía argentina y sus crisis (1976-2001): visiones institucionalizadas y regulaciones*. Argentina: CEIL-PIETTE, Miño y Dávila Editores.
- Molina Díaz, E. (2000). Argentina: Política Económica y financiamiento externo. En *Economía y Desarrollo*, 126 (1).
- Muñoz de Juan, M. (2009). Spain-Fighting the financial and economic crisis. En *European State Law Quarterly*, 8 (2)
- Romero, L. (2002). *A history of Argentina in the Twentieth Century*. USA: The Pennsylvania State University.
- (2003). *La Crisis Argentina. Una mirada al siglo XX*. Argentina: Siglo XXI.
- Sabatier, P. A. (1999). The need for better theories. En Sabatier, P. A. *Theories of the policy process*. Boulder Colo: Westview Press.
- Sabatier, P. A. y H. Jenkins-Smith. (1999). *The Advocacy Coalition en Sabatier, P. A. Theories of the policy process*. Boulder Colo: Westview Press.
- Salinas de Gortari, C. (2000). México. *Un paso difícil a la modernidad*. México: Plaza & Janés Editores.
- Sirvent, C. y M. López. (2001). La teoría del realineamiento electoral: notas para el análisis de las elecciones en México. En Sirvent, C., *Alternancia y distribución del voto en México*. México: UNAM-Gernika,.
- Smith, P.H. (1997). Political Dimensions of the Peso Crisis. En Edwards, S. y M. Naím, (eds.). *México 1994. Anatomy of an Emerging-Market Crash*. Massachusetts: Carnegie Edowment for International Peace.
- True, J. L. et al. (1999). Punctuated Equilibrium Theory. Explaining stability and change in policymaking. En Sabatier, P. A. *Theories of the policy process*. Boulder Colo: Westview Press.
- Vega Rodríguez, F.J. (1999). *La singular historia del Rescate Bancario Mexicano*. México: Biblioteca Plural, Economía, Finanzas y Política.
- Wilson, C. A. (2000). Policy Regimes and Policy Change. En *Journal of Public Policy*, 20 (3)
- Yergin, D. y J. Stanislaw. (2002). *The Commanding Heights*. New York: Touchstone.

## Otros documentos

- The Economist Intelligence Unit: "Country Report: Argentina". Revisión de enero del 2000 a diciembre del 2002.
- The Economist Intelligence Unit: "Country Report: Spain". Revisión de enero 2008 a marzo 2010.
- The Economist Intelligence Unit: "Country Report: Mexico". Revisión de octubre de 1996 a diciembre de 1999.
- International Monetary Fund. "Political Risk Yearbook: Spain". Reportes correspondientes a los años 2008, 2009 y 2010.
- Business Monitor: "Latin American Monitor. Southern Coen Monitor: Risk Summary: Argentina". Revisión de enero del 2008 a septiembre del 2010.
- Decide with Confidence. "D&B Country Report: Argentina". Reporte correspondiente al análisis de riesgo para el 2010.
- "Discurso del Presidente del Gobierno en la comparecencia para informar de la reunión extraordinaria del Eurogrupo en relación con el rescate de gracia y la situación de los mercados financieros", dictado por José Luis Rodríguez Zapatero en el Congreso de los Diputados el 12 de Mayo del 2010.