

00463

1
2es



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**REFORMA Y TRANSICION EN MEXICO 1982-1992.
EL REPLANTEAMIENTO DEL PROYECTO NACIONAL**

T E S I S

**QUE PARA OPTAR AL GRADO DE:
MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA**

P R E S E N T A :

GERARDO NIETO LOPEZ

**DIRECTOR DE INVESTIGACION
Dr. Pedro G. Zorrilla Martínez**

CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.

MAYO DE 1993.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

**REFORMA Y TRANSICION EN MEXICO 1982-1992:
EL REPLANTEAMIENTO DEL PROYECTO NACIONAL**

I N D I C E

	PAGNA
INTRODUCCION	I-VI
PRIMERA PARTE	
A. EL ESCENARIO INTERNACIONAL	2
1. La revolución conservadora	3
2. La reforma del Estado a nivel mundial	8
3. Reforma y transición del exbloque socialista	11
3.1 La transformación del Estado Soviético	15
3.1.1 La Glasnost'	16
3.2 La Comunidad de Estados Independientes	19
3.3 La reunificación Alemana	20
4. El escenario latinoamericano	26
4.1 El caso de Venezuela	28
4.2 El caso mexicano	32
B. LAS PRESIONES INTERNAS	36
1. Las presiones económicas	37
1.1 El diagnóstico económico hacia 1982	38
1.2 Las dificultades para reordenar la economía	42
1.3 El déficit público	44
1.4 La deuda externa	46
1.5 La estructura de las exportaciones	50
1.5.1 El comportamiento del petróleo	51
1.6 El cambio de estrategia	54

	PAGINA
2. La situación política	57
2.1 La crisis del consenso	58
2.2 Politización empresarial y renegociación de las sus relaciones con el Estado	60
2.3 Reconposición de las relaciones con el sector obrero	63
2.4 Los grupos populares y sus movimientos	65
2.5 Los partidos políticos	67
2.5.1 Las reformas a la legislación electoral	68
2.5.2 El Partido Revolucionario Institucional	70
2.5.3 El Partido Acción Nacional	73
2.5.4 La oposición de izquierda	75
2.6 Los procesos electorales	78
3. Consideraciones finales	84

C. EL REPLANTEAMIENTO DEL PROYECTO NACIONAL

1. Tendencias	88
2. Crisis y replanteamiento	90
3. Los instrumentos	92
3.1 La administración pública	92
3.2 El Plan Inmediato de Reordenación Económica	93
3.3 Reajuste presupuestal y contracción burocrática	96
3.4 Reestructuración del Sector Paraestatal	98
4. La crítica a la eficiencia y al "gigantismo" estatal	104
5. Reforma Constitucional y proyecto nacional	110
6. Consideraciones finales	112

SEGUNDA PARTE

A. EL SISTEMA POLITICO Y LA ELITE SALINISTA	115
1. Planteamiento	119
2. El ascenso de la nueva clase política: sus orígenes	124
3. El periodo de transición: 1982-1988	129
3.1 Los puestos ocupados por la actual clase política durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado	132
4. El gobierno de Carlos Salinas de Gortari	134
5. Configuración de la nueva clase política	136
6. Los problemas de la estrategia	139
7. Conclusiones	142
B. PRIVATIZACION Y CONCENTRACION DE LA RIQUEZA	143
1. Privatización y capacidad de gobierno	146
2. Contradicciones del proceso privatizador	147
3. Especificidad del proceso privatizador en el contexto del Estado modesto	148
4. Reforma del Estado mexicano y el modelo neoliberal	150
5. El proyecto económico	152
6. El programa político-ideológico del PRI	154
7. Privatización y racionalidad estatal	159
8. Privatización como racionalidad estatal	162
C. EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO: EL PESO DE LAS ASIMETRIAS.	166
1. Antecedentes	168
2. Definición	171
3. Diagnóstico	172
4. El sector agropecuario	175
5. Efectos inmediatos	179
5.1 Estructura de las exportaciones mexicanas	180

PAGINA

5.2 La política de apertura comercial	181
5.3 Los efectos previsibles en el empleo	181
5.4 Efectos previsibles en materia de servicios financieros	183
6. La negociación y sus resultados	185
7. La inversión en capital humano	186
8. Conclusiones	188

TERCERA PARTE

A. POR UNA REFORMA INTEGRAL DEL ESTADO	192
1. Planteamiento	195
2. La reforma del Estado en si	196
3. Los problemas de la reforma	197
4. La reforma integral	199
5. Los instrumentos y los retos de la reforma integral	201
6. La reforma económica	203
7. La reforma política	206
8. La reforma social	208
B. EN LA BUSQUEDA DE NUEVOS MODELOS DE DECISION POLITICA	211
1. Los esquemas de decisión política para una reforma integral del Estado	213
2. El modelo racional	214
2.1 Limitaciones del modelo racionalista	217
3. El modelo incrementalista	218
3.1 Supuestos morfológicos del modelo incrementalista	219
3.2 Restricciones del modelo incrementalista	220
4. El modelo mixto	222
4.1 La elaboración de decisiones bajo el modelo mixto	224

PAGINA

5. Algunas consideraciones para el caso mexicano	226
6. Conclusión	231
C. POR UNA TRANSICION DEMOCRATICA A LA MODERNIDAD	234
1. Preámbulo	235
2. El binomio sociedad-Estado	236
3. El Estado y su reforma	240
3.1 Empresariado: autonomía y disidencia	241
3.2 Las mutaciones en el sistema político	243
4. Los actores políticos y sus estrategias ante la transición democrática	244
4.1 El Partido Acción Nacional	245
4.2 El Partido de la Revolución Democrática	247
4.3 El Partido Revolucionario Institucional	248
5. Gobierno y trabajadores	250
6. El esquema de la estrategia	252
CONCLUSIONES	256
ANEXOS	264
1. Pacto de Solidaridad Económica	265
2. Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico	275
3. Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo	287
BIBLIOGRAFIA Y HEMEROGRAFIA	300

INTRODUCCION

INTRODUCCION

Esta investigación tiene por objetivo analizar los rasgos esenciales de la transición mexicana hacia un Estado moderno. El hilo conductor del trabajo tiene tres vertientes fundamentales: la primera de ellas está ligada al contexto y esencia de la reforma del Estado; la segunda a la etapa de transición en la que está inmerso el país y, la tercera, al replanteamiento del proyecto nacional.

Sobre el primer tema, es decir, el relativo a la reforma del Estado, conviene elaborar algunas acotaciones previas.

Para iniciar es necesario definir con claridad los referentes más comunes y las fronteras del concepto reforma.

Cuando en el cuerpo de la presente investigación se utiliza el término reforma, se busca básicamente exponer un proceso de cambio estructural y pacífico de los modernos Estados nacionales. Para el caso mexicano, la reforma del Estado representa la manifestación de un fenómeno global o totalizador, sin dejar de caracterizarse en lo particular por transformaciones específicas. Es decir, se trata de un proceso de cambio dialéctico de naturaleza histórica.

1982 fue para México la síntesis de muchas circunstancias que terminaron por agotar un modelo de desarrollo, cuya vigencia se había prolongado por más de 40 años. Para la presente investigación es este año el que marca el inicio de la reforma del Estado.

Tal y como se ha presentado, la reforma en México confirma su tendencia internacional de ser un movimiento de cambio no violento de las estructuras básicas de la sociedad.

Ciertamente, cada reforma asume las particularidades propias del país de que se trate. En este sentido, la mexicana es, asimismo, un intento de la élite política por mantener y ampliar los espacios de actuación y legitimidad de un Estado severamente cuestionado por el costo social de una crisis económica prolongada, tanto como por las inercias que, a más de seis décadas parecen dominar el sistema político mexicano.

La reforma del Estado en México se manifiesta también como una revisión de la doctrina revolucionaria. Una revisión que pretende articular sobre el eje del cambio y la transformación de las estructuras básicas de la sociedad, la nueva razón de Estado.

Quizás como último comentario sobre este concepto habría que reiterar su naturaleza dialéctica, en el sentido de que se refiere a múltiples procesos que no obstante constituir un todo, pueden tener diferentes directrices y objetivos. Por ejemplo, pasa sobre la reforma la tarea revisionista de la doctrina revolucionaria; también, la meta de reinterpretación jurídica del llamado proyecto nacional contenido en la Constitución General de la República; asimismo, el intento de cambio mediante la innovación científica y tecnológica o bien, la profunda mutación de los valores y tradiciones políticas.

Sobre múltiples bases y argumentos, se puede estar a favor o en contra de un determinado proceso en lo particular, pero difícilmente se podría desconocer el valor histórico de la reforma. Que el contenido de la reforma tanto como sus métodos y procedimientos puedan no compartirse por algunos sectores de la sociedad viene a ser un hecho lógico y natural; sin embargo, negar la reforma vendría a ser tanto como desconocer e ignorar su contenido esencialmente

III

universal e histórico, su naturaleza consustancial al desarrollo de la civilización humana.

Así las cosas, tenemos que partir de un planteamiento preliminar: la reforma está aquí tanto como la globalización económica o la informatización de las sociedades. Posiblemente no es el mejor de los escenarios pensables o de las opciones deseables para el desarrollo, pero es finalmente el único que tenemos enfrente y en el cual actuaremos con toda seguridad en los próximos años.

Es claro y sería absurdo sostener lo contrario, la historia no se acaba con la reforma, por el contrario, retroalimenta su ciclo dialéctico.

Ahora, es oportuno considerar lo referente a otro de los conceptos que son medulares en el conjunto de ideas, proposiciones y planteamientos de este trabajo, a saber, el de transición.

Concepto mucho más restringido que el de reforma, la transición alude también a un cambio pero este ligado en lo fundamental a su temporalidad. En el caso de México, la transición de un cierto esquema de desarrollo a otro se inicia con un desplazamiento de formas e instituciones políticas y estructuras económicas a partir de 1982. Es una transición que refleja las nuevas necesidades del Estado moderno, articulando nuevos equilibrios de poder.

Esta transición se venía configurando desde los años setenta, pero es hasta 1982 que se expone claramente frente a sus nuevos interlocutores: los empresarios, quienes a partir de entonces, pasan de espectadores a hacedores de la política y la economía, jugando un papel estratégico en el nuevo enfoque al desarrollo.

Esta transición busca arribar a un Estado de calidad que se refleje en compromisos de corresponsabilidad social y económica, así como en márgenes más amplios de legitimidad política.

La transición iniciada en 1982 es de largo plazo; es decir, no concluye con un sexenio o dos. Más bien se trata de un cambio que por lo menos podría consumir a una generación de mexicanos, sin que nada asegure hasta hoy el éxito de este proceso.

El tercer eje de la investigación lo constituye la tesis general que sustenta el trabajo relativa al replanteamiento del proyecto nacional. Esta tesis radica en la hipótesis de que los contenidos sustanciales de la reforma, así como los tiempos de la transición para el advenimiento de un Estado moderno, tienen como fin último la reinterpretación histórica del llamado proyecto nacional y su correspondiente legitimación política. Dicho de otra forma, el grupo en el poder, consciente de las limitaciones a las que llegó el dominio del Estado por espacio de seis décadas, busca construir los nuevos equilibrios, pactos y consensos que le permitan su propia sobrevivencia, a través de hacer coincidir el momento histórico de la reforma y las características de la transición con la nueva racionalidad del Estado, una racionalidad que no es más que la exaltación del cambio sin sólidos sustentos sobre la realidad.

Como se comprueba a lo largo de la investigación, este replanteamiento está expuesto ya en los nuevos equilibrios económicos y en el cuestionado reparto del juego político nacional. Asimismo, el texto constitucional muestra un proyecto nacional sustancialmente distinto al de hace tan sólo algunos años. En fin, que se trata verdaderamente de una reforma profunda de las instituciones, los valores y

tradiciones y, sobre todo, del orden económico, que por más de seis décadas resguardó celosamente el Estado postrevolucionario.

Este planteamiento general tiene además sustento en las siguientes hipótesis de carácter específico:

Primera: la reforma del Estado mexicano es un proceso indisolublemente ligado al replanteamiento estructural del llamado proyecto nacional, a tal grado que prácticamente se ha eliminado la correspondencia histórica entre la idea de nación del Constituyente de 1917 y la actual interpretación del modelo de país al que aspiramos como colectividad.

Segundo: el replanteamiento del proyecto nacional ha traído aparejado un nuevo modelo de desarrollo, cuyo énfasis radica en el sector externo de la economía. Este nuevo enfoque del desarrollo tiene hoy su referente más dinámico en la recomposición de las fuerzas económicas de la sociedad y su negación más objetiva en las instituciones y en las prácticas políticas del régimen.

Tercero: México vive un proceso de transición que no está del todo definido ni asegurado. Por ejemplo, se ha dejado el ropaje del llamado Estado asistencialista o benefactor, para asumir la fisonomía de un Estado neoliberal que presenta múltiples y variadas contradicciones e insuficiencias. Por un lado se aprecia un proceso excesivo de concentración de la riqueza y, por el otro, un incremento real de la población pobre y en extrema pobreza del país. Asimismo, se nota la liberación dinámica de las fuerzas económicas pero un control, aún fuertemente estructurado, del escenario político.

En síntesis, como se puede apreciar la temática de la investigación se encuentra, precisamente, en la articulación de una serie de elementos y resultados que ha generado hasta el momento el proceso de reforma del Estado en México durante el período comprendido entre 1982 y 1992, a fin de que su unidad nos permita una visión menos sectorial del proceso y más profunda en cuanto a sus repercusiones en el mediano y largo plazo.

Se trata, efectivamente, de un esfuerzo de análisis global de la situación del Estado mexicano de nuestros días, mediante el estudio de un conjunto de apartados y agregados particulares, agrupados en tres temas de investigación básicos: diagnóstico, problemas y estrategias.

En el diagnóstico se realiza un estudio pormenorizado de la situación mexicana antecedente al proceso de la reforma del Estado, al replanteamiento del proyecto nacional, así como, propiamente, al período de transición hacia un Estado moderno.

En el apartado de problemas, se lleva a cabo un recuento de las principales insuficiencias que se notan en la estrategia aplicada para la reforma del Estado, a saber: aquellas que se relacionan con el sistema político y las que se identifican, más claramente, con el orden económico. En el primer caso, se estudia básicamente lo relativo a las características de la nueva élite en el poder y, en el segundo, a los problemas que se derivan del programa de reprivatizaciones de entidades públicas, así como a los que atañen a los probables efectos del Tratado de Libre Comercio en América del Norte.

VII

La tercera parte de la investigación, que reúne también tres apartados, se dedica a dilucidar algunas asignaturas pendientes para que la reforma llevada a cabo desemboque en un proceso integral de transformación del Estado mexicano. Al respecto, se anota, en primera instancia una aproximación analítica para explicar, grosso modo, la contextualización de una reforma integral del Estado; en segundo lugar, se inscribe un estudio sobre las llamadas políticas públicas en el marco de las transformaciones instrumentadas y, finalmente, se considera el análisis sobre la urgente e insoslayable necesidad de consolidar una transición democrática efectiva que sea sustento de largo plazo al proceso de reforma.

La estructura de la investigación ha querido ser congruente con la idea de que los cambios profundos llevados a cabo sobre el Estado mexicano por los dos últimos gobiernos priistas, conjugan una multiplicidad de factores que van desde las externalidades de la dinámica mundial hasta el agotamiento objetivo de un modelo de desarrollo sustentado casi por completo en políticas macroeconómicas de corte neokeynesiano.

Ahora bien, metodológicamente, la investigación se ha estructurado de tal forma que en la primera parte se registran los hechos y situaciones más significativos que en su conjunto brindan un diagnóstico serio que permite entender el por qué de los cambios instrumentados; a continuación, se señalan los problemas y características más evidentes que ha generado este proceso en sus asignaturas principales, para finalizar, con un apartado de estrategias necesarias para alcanzar una reforma integral del Estado mexicano.

PRIMERA PARTE

A. EL ESCENARIO INTERNACIONAL

A. El escenario internacional.

1. La revolución conservadora.

La octava década de la presente centuria particularmente hacia los últimos años, marcó el definitivo ascenso de lo que se ha dado en llamar "la revolución conservadora" de la sociedad contemporánea. (1)

Este proceso de cambio es, sin embargo, más que una revolución un movimiento reformador de dimensiones amplias. Su característica básica ha radicado, precisamente, en una transformación no violenta de las estructuras económicas y de las instituciones políticas de muchos países.

El significado de los cambios ocurridos es mayor cuando se analiza el contenido y la dirección que han tomado los países del ex-bloque socialista de Europa del Este: "...restauración del libre mercado y de la propiedad privada en todas sus formas; inserción en el sistema económico mundial capitalista; aprobación de la unificación de Alemania bajo la bandera del neoliberalismo; reconocimiento de la hegemonía político-militar de los Estados Unidos, admiración avasallante por los modos de vida capitalistas; fuerte presencia del nacionalismo, la religiosidad política, el racismo y el antisemitismo". (2)

La dramática caída de los regímenes del socialismo real produjo inmediatamente una recomposición de los equilibrios internacionales y un reconocimiento tácito a las políticas que, casi una década antes habían iniciado Margaret Thatcher en Inglaterra y, posteriormente, Ronald Reagan, en los Estados Unidos. Estas dos experiencias contribuyeron de manera significativa a la sustitución del modelo económico nekeynesiano por otro que puso en marcha un esquema de

1. Véase: Seso Calov, Enrique. "La revolución conservadora" en Transiciones Políticas. Tomo I. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Primera Edición. México, 1991.

2. Ibid. P-16.

desarrollo sustentado por entero en el libre juego de las fuerzas del mercado, sin participación económica del Estado.

Puede decirse que a partir de la experiencia inglesa y norteamericana se extiende poco a poco la aceptación de las políticas económicas que le dan sustento al nuevo modelo de desarrollo. Sin embargo, en cada país se manifiestan de manera distinta, con tiempos y ritmos que obedecen a sus propias condiciones.

En este sentido, la fisonomía del cambio, aunque reconoce algunos patrones generales tiene y se explica sólo a través de singularidades nacionales. En cuanto a los comportamientos de carácter global, este fenómeno se ha presentado primordialmente como un cambio sustancial en las funciones y atribuciones económicas del Estado, las cuales sufren un proceso dinámico de desgaste y nulificación mediante la aplicación de programas para reprivatizar las entidades públicas.

A este respecto, un teórico norteamericano del nuevo modelo sostiene:

"Para los países desarrollados y los que están en vías de desarrollo, la privatización ha significado una de las innovaciones más revolucionarias en la historia reciente de la política económica. Margaret Thatcher - la adoptó como parte central de su política económica; en noviembre de 1986 Francia inició un programa para vender 65 compañías y varias propiedades del Estado; y en la mayoría de los países en desarrollo ya están en camino importantes programas de privatización". (3)

Para el caso de Inglaterra, Estados Unidos y Canadá, fundamentalmente, estos cambios obedecieron a una estrategia bien diseñada por parte de los gobiernos conservadores, para limitar en forma definitiva el intervencionismo económico del

3. Hanke, H. Steve. Privatización y Desarrollo. Centro Internacional - para el Desarrollo Económico-Trillas. Primera Edición. México, 1989. p-15.

Estado enmarcado en el neokeynesianismo de la posguerra. Por otro lado, en el caso de los países en desarrollo, en la mayoría de ellos el nuevo modelo se ha impuesto por necesidad financiera y, consecuentemente, por el agotamiento de sus modelos de desarrollo, sustentados por entero en la inversión pública.

La fuerte influencia de las políticas de los gobiernos conservadores de Margaret Thatcher y de Ronald Reagan sobre el diseño de los esquemas que replantean esencialmente las funciones económicas del Estado, han producido un efecto dinámico en muchos países en desarrollo, que se han encaminado hacia un pragmatismo que busca transformar en tiempo record sus economías, en ocasiones incluso sin considerar cabalmente los contrastes de la sociedad o su propio desarrollo histórico. Esto ha producido problemas graves en más de una nación.

La bonanza económica norteamericana en los años de Reagan, elemento clave para comprender el éxito de la llamada revolución conservadora, es explicada por Larry Speakes en los siguientes términos:

"...la economía es el mejor rasero para medir el éxito de la Revolución de Reagan. Cuando tomó posesión de su cargo las tasas de interés, la inflación y el desempleo -- estaban totalmente fuera de control...

"La tasa prima, que era de 20.5 por ciento en enero de 1981 se redujo con Reagan a -- cifras de un sólo dígito.

"La inflación se detuvo virtualmente bajo el gobierno de Reagan. El indicador primario de la inflación, el índice de precios al consumidor, llegó a un nivel descomunalmente alto de 12.4 por ciento en 1980; durante los años de Reagan declinó hasta un límite tan bajo como el de 1.1 por ciento en 1986, y fue de cerca de 4.4 por ciento en 1987, la tercera parte de su nivel en

comparación con el año en que Reagan asumió la presidencia.

"El desempleo, que era del 7.4 por ciento en diciembre de 1980 descendió hasta 5.8 por ciento en octubre de 1987, su nivel más bajo desde 1979...

"...a fines de 1988, la economía entró en un periodo record de crecimiento mensual durante cinco años.

"A pesar del colapso de la Bolsa el lunes negro --17 de octubre de 1987-- por esas fechas el promedio industrial de Dow Jones estaba dos veces por encima del nivel que tenía cuando Reagan llegó a la presidencia. En su punto más alto de más de 2700, en agosto de 1987, el Dow se había triplicado durante los años de Reagan". (4)

Los efectos políticos desprendidos del éxito del programa económico de Reagan se dejaron sentir inmediatamente en la búsqueda de marcos normativos similares hacia los países en desarrollo, principalmente los de su zona de influencia en el área latinoamericana. A través de varios organismos financieros internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, etc.), se condicionaron una serie de instrumentos de financiamientos a la puesta en marcha de programas de ajuste y reordenación estructural de la economía.

Estos centros acreedores internacionales recomendaron a los países con problemas de sobreendeudamiento, medidas técnicas para acelerar el tránsito hacia una economía de mercado sin participación "excesiva" del Estado. En síntesis, propusieron una redefinición sustancial de las funciones y atribuciones económicas del Estado, como condición indispensable para liberalizar sus financiamientos.

Las naciones en desarrollo fueron presionadas de esta manera para alinearse con la tendencia mundial del nuevo

4. Speakes, Larry. Sin pelos en la lengua. La presidencia de Reagan - criticada por el exvocero presidencial. Grijalbo. Primera edición - en español. México, 1988. p-423.

modelo de desarrollo y, en la mayoría de los casos, decidieron aplicar programas de ajuste, reduciendo la esfera de participación económica del Estado. La persistencia de las recomendaciones técnicas formuladas por estos organismos se conjugó de manera coyuntural con las presiones internas de cada país, en donde se comenzaba a notar un agotamiento inmediato del modelo de desarrollo neokeynesiano.

El sello que caracteriza el momento actual de los cambios a nivel mundial, que es un sello eminentemente conservador, ha dado pie a un debate profundo entre quienes sostienen el fin de la historia con el capitalismo y aquellos que postulan que la idea del socialismo renacerá con mayor fuerza y factibilidad histórica.

La tarea para explicar la nueva realidad del mundo se hace más compleja cuando se trata de entender en su dimensión exacta la transformación en marcha. Una transformación mundial que afecta sustancialmente a todas las naciones del orbe.

Sin embargo, para los fines de esta investigación y por las dificultades propias de abrir el análisis a otros estudios de caso, en el presente capítulo sólo se hará una breve revisión de algunos procesos particulares. En este sentido, se anotan comentarios sobre la experiencia de la ex-Unión Soviética, hoy Comunidad de Estados Independientes (CEI); asimismo, se particularizan algunos aspectos de la reunificación alemana para pasar, finalmente, al estudio de varios ejemplos latinoamericanos.

Huelga decir que, el objetivo de estas líneas es demostrar cómo a nivel mundial se viven sendos procesos de reforma y transición, en los cuales la figura del Estado viene a ser el centro de la atención y punto de partida de todo replanteamiento fundamental. Por ello, el caso mexicano

de ninguna manera es un proceso aislado, más bien obedece a este fenómeno mundial, pero de ninguna manera se puede asegurar que sea la causal básica y única que ha orillado al Estado mexicano a su transformación. Más bien, las presiones generadas a nivel de las fuerzas internas del propio Estado son, en última instancia, las que han marcado la pauta fundamental del periodo de transición en el que nos encontramos.

2. La reforma del Estado a nivel mundial.

El primer elemento de análisis parte del reconocimiento de que los cambios experimentados por un número cada vez mayor de países y, en cuyo centro se encuentra la redefinición del papel del Estado en la economía, es un fenómeno mundial.

"Estamos viviendo tiempos de profundos y globales mutaciones, tanto en niveles nacionales como internacionales. El mundo, las naciones, las sociedades, están en plena transición...

"Mi primera consideración es que el cambio es mundial, y no se refiere sólo al socialismo. Están en profunda crisis y cambio ambos sistemas. No podemos aislar los movimientos que están ocurriendo en el socialismo, si no vemos la totalidad del cambio". (5)

Este replanteamiento mundial del Estado que afecta sus funciones y atribuciones fundamentalmente económicas, es un proceso que contempla la cabal sustitución del instrumental que le dió funcionamiento al modelo neokeynesiano. Así, no sólo se busca menos Estado sino que, al mismo tiempo, se promueve mayor fortaleza de los agentes privados en la economía. Esta es, como veremos más adelante, una de las principales contradicciones de los procesos de reforma en los países en vías de desarrollo, como en el caso de México.

5. Julius, Djuka. "El derrumbe del socialismo real" en Política y Administración. Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública... op. cit- p-28.

La nueva fisonomía del Estado busca limitar su influencia directa en la esfera de acción económica y, replantear, asimismo, sus relaciones con la sociedad civil. Sin embargo, es claro el proceso de reforma se ha iniciado, prácticamente en todos los casos, desde el propio Estado. En este sentido, los alcances del replanteamiento quedan circunscritos principalmente a los objetivos de éste y en forma secundaria, por las peticiones de cambio de una sociedad civil que aún no se manifiesta del todo sobre estos procesos.

Esta situación explica el sesgo económico que ha adquirido la reforma del Estado mexicano, donde se han liberalizado prácticamente todas las fuerzas privadas en un mercado ordenado casi por entero para cubrir sus necesidades de expansión y crecimiento, lo que contrasta con la persistencia de controles severos en el ámbito político. Es decir, ha imperado el compromiso del propio Estado con los grupos económicos de mayor peso, no así el compromiso del Estado con toda la sociedad civil.

La experiencia del ex-bloque socialista demuestra que cuando se liberalizan los controles políticos del Estado sobre la sociedad civil ésta tiende a una participación más realista y activa en los proceso de cambio. En estos países se vive el desarrollo vertiginoso de la sociedad activa y el surgimiento de relaciones sociales sustancialmente distintas a la del viejo Estado burocrático. En estos países, no obstante que el cambio se dió desde la cúpula del poder, el Estado eliminó sus pretensiones de control para dejar que la sociedad llevara las riendas, en muchos sentidos, del cambio propuesto.

"El cambio más evidente de revolución

desde arriba, es el protagonizado por Gorbachov y su grupo en la ex-URSS. - Se inició en el corazón mismo del Buró Político, sus promotores pertenecían a una generación de funcionarios formada en la era de las reformas Jrushchovianas y su estrategia se fue definiendo en reuniones de dirigentes del partido" (6)

Sin embargo, el mismo Gorbachov reconoce que:

"...la debilidad de todas las revoluciones desde arriba...es que al no contar con un apoyo de masas se ven obligadas a recurrir a la coerción. Por eso...la perestroika debe llegar a ser una revolución desde arriba y desde abajo". (7)

Para el grupo de países del ex-bloque socialista de Europa del Este se abren, cotidianamente nuevas y desconocidas prácticas de gobierno y de expresiones sociales que están replanteando las tareas políticas y económicas del Estado.

En estos países se vive la sustitución de las decisiones centralistas hacia modelos más flexibles que rescatan importantes elementos del modelo de democracia participativa. Cabe resaltar la aparición del consenso --valor fundamental de las democracias occidentales-- como fundamento de su nueva legitimidad política.

Tradicionalmente los Estados del socialismo real repararon poco en el consentimiento social hacia sus planes económicos y políticas de gobierno. Ahora, estos mismos Estados buscan que sus decisiones y programas para la transición sean no sólo aceptadas por el grueso de la población sino que cuenten con su participación activa.

6. Semo Calev, Enrique. "La revolución...". op. cit. p-66.

7. Citado por Semo Calev, Enrique. Ibid. p-68.

Se flexibilizan los numerosos medios de control sobre el comportamiento social y se reconocen muchas prácticas imperfectas en el ejercicio público de la autoridad. Sin duda se vive la aparición del modelo democrático de gobierno y del sistema pluripartidista, con una economía de mercado que descansa cada vez con mayor énfasis en el sector externo de la economía.

Esta realidad nos obliga a evaluar mínimamente la experiencia de cambio en la ex-Unión Soviética, así como el de la reunificación alemana.

3. Reforma y transición del antiguo bloque socialista.

La reforma del Estado a nivel mundial respeta ciertas características generales: economía de mercado, apertura económica, integración regional en bloques comerciales, democratización de las estructuras de poder, elecciones y búsqueda de consenso, etc. Sin embargo, dependiendo de la especificidad concreta del país, este proceso asume sus características definitorias.

La reforma del Estado asume de esta manera su historicidad y especificidad. Por ello, es virtualmente imposible pensar en un modelo global o mundial que se adapte a cada circunstancia; cada nación instrumenta los cambios desde perspectivas distintas y conforme a sus propias necesidades.

Es posible precisar que 1989 ha marcado el punto culminante de todo un proceso de transformación del Estado socialista de Europa del Este. Si bien, esta transformación se encauzó, para el caso soviético, primariamente a través de la perestroika, más adelante los cambios sobrepasaron las

expectativas de esta política. Sin embargo, por la importancia de este mecanismo para la reforma es necesario destacar sus rasgos esenciales.

"1989 tuvo el carácter de una verdadera revolución...movimientos como el de solidaridad en Polonia, Foro Democrático en Checoslovaquia a los más espontáneos en la RDA y de Bulgaria, tienen todos ellos un sentido antiestatista... inscritos en los términos de la sociedad estatista, los golpes se dirigen contra el -- partido comunista y el comunismo, pero el blanco verdadero es el poder omnipresente de la burocracia y las prácticas que le -- dan vida...en Polonia, Checoslovaquia, -- Hungría Rumania, el movimiento tuvo tam-- bién un marcado sello de liberación na--- cional tendiente a recobrar la indepen--- dencia perdida. El carácter revolucionario del movimiento se define no en su --- violencia o duración sino en la magnitud del reto al poder ilimitado del Estado". (8)

Este proceso de transformación asumió, en estos países, la bandera del antiestatismo y antiburocratismo. Su crítica llegó, igualmente, a todos los instrumentos de control político y económico del Estado: a las células de los partidos comunistas, a las unidades de planificación central, a los centros de espionaje e inteligencia. En síntesis, se buscó substituir al Estado omnipresente y omnicompetente por una estructura menos rígida y dominante.

"La idea de organizar la sociedad como una gran empresa estatal fracasó, porque fue -- creado un estado como ídolo omnipresente y como fin en sí mismo, no como medio para hacer la vida de cada hombre más libre, -- más estimulante espiritualmente y para la actividad económica". (9)

Lo trascendente de todo este proceso viene a ser el hecho de que la crítica al Estado se hace para sustituirlo,

8. Ibid. p-60.

9. Manakov, Anatoli. "El fracaso de los regímenes socialistas" en Política y Administración. op. cit. P-15.

no para reformarlo. Es decir, se cancela la posibilidad de la alternativa socialista para generar un tránsito hacia un sistema de corte capitalista.

Las medidas aplicadas no pretenden compatibilizar un sistema socialista con una economía de mercado sino que, de entrada se rechaza la idea de sustituir, exclusivamente, una práctica y un enfoque del mismo que término por agotar esta vía de desarrollo.

La rapidez en la transformación del Estado viene acompañada de otra característica no menos sorprendente: el tránsito acelerado hacia una economía de mercado y hacia un desarrollo futuro de corte capitalista.

Al contrario de lo que supusieron algunos teóricos del marxismo-leninismo, la embestida principal contra el sistema socialista se generó en las entrañas mismas del Estado "proletario". Las causas internas se impusieron ante las presiones de facto externas.

La metamorfosis generada en estos países conjugó una serie de circunstancias y de hombres clave que dieron cuerpo a la transformación. Enrique Semo, apunta sobre este particular:

"La presión capitalista más poderosa sobre la revolución del 89 provino no tanto de alguna medida concreta adoptada por los países industrializados, sino de la presencia latente pero impostergable de esa necesidad y las ilusiones que de ella se derivaban. Detrás del derrumbe del <marxismo-leninismo> oficial y su espíritu combativo, está la comprensión de que la lucha por crear una economía internacional socialista autónoma se había perdido, que la carrera armamentista con los Estados Unidos no podía continuar un día más, que la competencia con una Europa occidental

unida...estaba condenada a la derrota de antemano en todos los terrenos. Algunos pueden creer que el sistema se derrumba sin librar batalla, pero en realidad eso sucede después de una larga contienda económica en la cual los países del socialismo real quedaron vencidos no sólo en el campo de la economía, sino también en el de la seguridad en sí mismos. Eficaz en la concentración de los esfuerzos en algunos renglones prioritarios, el <modelo estaliniano> demostró ser ineficiente en el uso global de los recursos". (10)

La transformación de los Estados del ex-bloque socialista en Europa del Este puede considerarse como un cambio integral de las estructuras económicas, políticas y sociales, en su conjunto.

En todos estos países fue notorio el desencanto que produjo la práctica estalinista delo socialismo, aunque hoy en día, se comienzan también a generar ciertos desencuentros de la sociedad con una economía de libre mercado que no esta al alcance de toda la sociedad. No sería extraño que, a mediano plazo, los pueblos de estos países descubrieran el engañosos espejismo del sistema capitalista y con cierta desilusión demandaran una tercera vía, alejada de los extremos.

Por la importancia que plantea el estudio sobre la transformación del Estado en lo que fue la Unión Soviética, a continuación se establecen algunas directrices generales de dicho proceso, a fin de rescatar los elementos sobresalientes y recuperarlos para la comparación respectiva con el caso mexicano. Como es lógico suponer, esta aproximación al caso soviético parte, fundamentalmente, de la revisión y alcances de lo que fue la perestroika en el periodo en que Mijaíl Gorbachov estuvo al frente de lo que es en la actualidad la Comunidad de Estados Independientes.

10. Semo Calev, Enrique. "La revolución...". op. cit. p-63.

3.1 La transformación del Estado Soviético.

El proceso de cambio de la ex-Unión Soviética no se puede entender completamente al margen de la figura de Mijail Gorbachov y de la perestroika. (11)

Los antecedentes de este programa de reforma se originan en las propuestas formuladas en abril de 1985 por el Comité Central del Partido Comunista (PCUS), los planteamientos del mismo partido en enero y junio de 1987; la celebración del 70 aniversario de la revolución rusa; los plenos del PCUS de febrero de 1989 y de 1990 y, finalmente, el golpe de Estado contra el Presidente Gorbachov en agosto de 1991.

Inicialmente, Gorbachov había contemplado a la perestroika como la estrategia para renovar al socialismo; sin embargo, la dinámica de los acontecimientos obligaron siempre a un aceleramiento de los programas considerados, a tal grado de que al final, él mismo prácticamente nulificó cualquier posibilidad de reformar al Estado dentro de la esfera socialista.

El sentido de la perestroika se dirigió, fundamentalmente, a replantear las relaciones del Estado con la sociedad, abriendo importantes espacios de actuación para los actores privados, quienes rápidamente se multiplicaron a consecuencia de las reformas constitucionales al régimen de la propiedad de la tierra y de los medios de producción.

Los efectos de la perestroika se manifestaron con igual intensidad en el renglón económico como en el político. En el primero, se transitó rápidamente hacia una economía de mercado; en el segundo, se reconocieron nuevos interlocutores y ya no sólo al partido comunista.

11. Jean Meyer dá la siguiente explicación a este vocablo: "Empezó hace cinco años en la URSS un proceso llamado prerestroika, palabra que se hizo universalmente famosa y que en la vida cotidiana significa construcción de una casa o --remodelación-- de un departamento". Véase: Meyer, Jean. etc. al. Perestroika I y II. Fondo de Cultura Económica. Primera edición. México, 1991. p-7.

En los últimos años de aplicación de la perestroika fue claro el desplazamiento del PCUS de la escena política nacional. Nuevos partidos y sectores políticamente organizados asumieron importantes papeles como promotores intensos de una reforma mucho más radical que la propuesta inicialmente por el presidente Gorbachov.

Jean Meyer identifica tres etapas de importancia en la transformación del Estado soviético:

"La perestroika de Mijaíl Gorbachov pasó por dos fases, y a mediados de 1990 pareció entrar en una tercera y peligrosa etapa. De 1985 a 1987 ocurrió el deshielo y triunfó, poco a poco y luego de manera acelerada la glasnost' (<transparencia> información clara y pública).

"En la segunda etapa (1988-1990) Gorbachov adelantó su diplomacia de los pasos positivos hacia el desarme, política que le hizo conquistar una inmensa popularidad en Europa y en los Estados Unidos" (12)

El proceso de transformación del Estado soviético tuvo un poderoso e insustituible complemento en la política de la transparencia o glasnost'.

3.1.1 La glasnost'.

La glasnost' vino a llenar un hueco fundamental del proceso de transformación del Estado soviético, el que se refiere a la transparencia, credibilidad y confianza que toda iniciativa de cambio debe cumplir frente a la sociedad civil, máximo si esta transformación es iniciada desde el propio Estado. La glasnost' fue así, el instrumento que hizo de la perestroika un movimiento desde abajo.

12. *Ibid.* p-7.

Cabe señalar que tanto la perestroika como la glasnost' se consideraron inicialmente como parte de un sólo objetivo, es decir, como un "...intento de respuesta socialista a la crisis socialista". No obstante, la combinación dinámica de las dificultades que se presentaron de inmediato en el mismo proceso de transformación, relegó este objetivo a segundo plano. Lo importante ya no era, entonces, mantenerse en la línea del socialismo sino mantener un control funcional de las reformas operadas.

Isabel Turrent explica los alcances y riesgos de la glasnost' en el marco general de la transformación del Estado soviético:

"La glasnost' es un vasto movimiento espiritual cuyo buen fin...no depende sólo de su dinámica propia sino del éxito de la perestroika...la transparencia ha nacido de la voluntad de -- millones de ciudadanos soviéticos... Ha reconciliado a muchos con el pasado y ha roto el silencio culpable que involucra al estalinismo, pero ha --- fortalecido también las resistencias y panegiristas que se niegan a perder los privilegios adquiridos no en función de sus méritos sino de su lealtad ideológica y política. En este sentido el destino de la transparencia depende de la capacidad de Gorbachov para llevar adelante la reforma y por su puesto, para mantenerse en el poder". (13)

Hoy se aprecian con claridad los resultados de esta política de reforma. Virtualmente, las repúblicas integrantes de la CEI conforman hoy casos concretos de democracias emergentes, con un tránsito drámatico hacia la economía de mercado.

La constitución de una nueva Comunidad de Estados Independientes ha dado lugar, también, a un nuevo ejercicio

13. Turrent, Isabel. "Glasnost' la transparencia y la expiación", en - Revista Vuelta. Número 153. Agosto de 1989. P-20.

del poder estatal que ha llegado a sintetizar los dos grandes ejes de la transformación del Estado soviético: el advenimiento de un sistema capitalista de producción y 2) la emergencia de modelos occidentalizados de gobierno.

Los acontecimientos del invierno del 91, luego del fallido golpe de Estado en el mes de agosto de ese mismo año, aceleraron la transformación económica y política de la Unión, la cual renuncia prácticamente a la base del sistema socialista: la propiedad social de los medios de producción.

La instrumentación de modelos económicos capitalistas, la independencia de las repúblicas soviéticas, la creación de la CEI, la incorporación de Rusia a la escena mundial, signan la transformación definitiva del Estado soviético. Una transformación que se acompañó, en lo interno, por la perestroika y la política de la transparencia y, en lo externo, por el beneplácito de la comunidad internacional, encabezada por los Estados Unidos.

Como lo afirma Michel Lesage:

"Al hacer de la glosnost', de la información, de la proclamación de la verdad uno de los ejes esenciales de la política del partido, Gorbachov ha aniquilado muchas de las ficciones sobre las cuales reposaba la sociedad soviética. Progresivamente, de 1987 a 1989, los soviéticos, se han enterado de que los adversarios que Stalin eliminó eran inocentes de los crímenes de que fueron acusados; que, siendo soviéticos, no habían vivido en una sociedad socialista ni en el socialismo <auténtico> o <desarrollado> sino en una sociedad socialista <deformada>; que la democracia proclamada no era real en la medida en que, en elecciones con candidato único, los electores no podían elegir; que el partido había ejercido un poder desmesurado, en detrimento de la administra-

ción y de los soviets elegidos por la población" (14)

Junto con la perestroika, la glasnost' demostró que el desencanto de la población soviética por el socialismo real fue creando las condiciones de otra nueva utopía social: la del capitalismo. La crisis en la estructura económica de la sociedad y en los valores del régimen condujo casi por inercia hacia el camino del capitalismo.

Este camino lo recorrió el grueso de la sociedad soviética más por un sentimiento colectivo de rechazo hacia las prácticas de su sistema social, político y económico, que por un convencimiento objetivo de las bondades del sistema capitalista. El "paraíso capitalista" puede resultar insuficiente para cubrir las expectativas de bienestar de un pueblo acostumbrado a recibir sus asignaciones básicas del Estado.

Como lo sentenció Enrique Semo, la historia volvió a jugaros una de sus bromas acostumbradas "...quizá la broma más macabra del siglo XX. El muy esperado embate a las posiciones de la burocracia gobernante tomo no la dirección de un avance en el socialismo, sino el de una fuga nostálgica hacia un capitalismo en crisis". (15)

3.2 La Comunidad de Estados Independientes.

A la caída de Mijaíl Gorbachov como presidente de la Unión Soviética, ésta no tardó en desintegrarse. Su lugar fue ocupado por la llamada Comunidad de Estados Independientes, liderada facticamente por el presidente ruso, Boris Yeltsin.

Con muchos problemas encima, la CEI suprimió la aplicación de la perestroika desarrollando entonces un programa de reformas mucho más profundo, el cual contempló la

14. Lesage, Michel. "La reforma de las instituciones políticas" en Perestroika. Tomo I. op. cit. p-37.

15. Semo Calev, Enrique. "La revolución..." op. cit. p-61.

renuncia al sistema socialista y la confiscación de los bienes del partido comunista, así como la prohibición de sus actividades políticas.

La CEI se encuentra en un proceso aún de definición y consolidación. Su sobrevivencia en el largo plazo no está de ninguna manera asegurada. Su vinculación estratégica con occidente, principalmente con los Estados Unidos, lejos de asegurar una transición autónoma la hace más dependiente de las variables exógenas. En la actualidad, el éxito de sus programas de reforma económica depende más de la voluntad de unos cuantos países occidentales que de la acción de los propios miembros de la CEI.

Esto ha hecho reflexionar seriamente a la vieja guardia del partido comunista que está comenzando a reagrupar sus fuerzas. Asimismo, se expresan en distintas partes del mundo expresiones de rechazo hacia el nuevo orden internacional dominado por una potencia que presenta signos de decadencia: los Estados Unidos.

Destaca de todo el replanteamiento iniciado en el segundo quinquenio de la década de los ochenta un sujeto que ha sido el centro generador de todas las reformas: el Estado. En él se iniciaron los cambios y a él tienden, finalmente, los nuevos objetivos de la nueva Comunidad.

3.3 La reunificación alemana.

En el contexto de la perestroika se explica parte de la recomposición de la Europa del Este tanto como la reunificación del Estado Alemán.

El análisis sobre la reunificación del Estado Alemán ha tenido por lo menos dos importantes vertientes de explicación: 1) la recomposición del escenario europeo rumbo

a la unidad económica en marcha y, 2) la desaparición del Estado socialista Alemán.

No pocos países europeos manifestaron sus reservas para apoyar decididamente la reunificación alemana luego de la experiencia histórica de la Segunda Guerra mundial. Sin embargo, los argumentos más convincentes apuntaron en favor de la unidad alemana, como parte fundamental del proyecto de integración económica regional.

"Los esfuerzos por sobreponerse a la -- división antinatural de Alemania deben ser entendidos dentro del contexto de los deseos por vencer la división en -- todo el continente europeo..

"Es igualmente inimaginable una Europa unida con una Alemania dividida, como es inimaginable una Alemania unida en una Europa dividida". (16)

Con distintos ritmos y dificultades los países europeos han aceptado a la Alemania unida como parte integral de los proyectos de la Europa de fines de siglo.

La absorción de la República Democrática Alemana por la República Federal se inició con el éxodo masivo de alemanes orientales hacia el occidente de la nación. Es decir, fue, en muchos sentidos, un movimiento de abajo, de la sociedad civil que tuvo su principal aliciente en la voluntad política de Mijaíl Gorbachov para liberar su zona de influencia alemana.

"Tan sólo en 1989 hubo 344 mil ciudadanos de Alemania Democrática que emigraron a la República Federal por día; en los primeros meses eran de 2 a 3 mil..." (17)

El caso Alemán muestra también la fuga masiva de la sociedad civil hacia un mítico paraíso capitalista. En realidad, a diferencia de lo que sostienen los diversos

16. Jacob, Günter. "Alemania: Integración o Autonomía" en Política y - Administración. Serie Transición. Serie Transiciones Políticas. - Tomo I. op. cit. p-39.

17. Ibid. p- 42.

grupos de la nueva izquierda alemana, no se busca ninguna tercera vía más allá de los dos sistemas conocidos. Simplemente se acepta el fracaso del socialismo y el éxito histórico del capitalismo.

Sin duda, la reunificación del Estado Alemán es indisoluble del proceso de unificación económica europea. Esto es, además de las razones políticas existentes que buscan "...una comunidad contractual de Estados democráticos..." europeos, la reunificación tiene presiones de carácter económico y comercial.

Para Alemania la Comunidad Económica Europea (CEE) es imprescindible en su dinámica de desarrollo y la CEE, a su vez, se nutre del comercio alemán, por arriba del 50 por ciento del total de sus transacciones. Los siguientes párrafos muestran un conjunto de cifras sobre empleo y comercio exterior que ejemplifican esta realidad.

"Aproximadamente 2.7 millones de individuos, es decir, 10 por ciento de todos los alemanes que laboran por su propia cuenta o subordinados a un patrón, se dedicaron en 1985 a la producción de bienes y servicios que se exportaron a la comunidad Europea.

"La mayor parte del comercio exterior de Alemania se efectúa con los países europeos, especialmente con sus socios de la CEE y con los miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA). Cabe mencionar que casi hay un equilibrio entre las exportaciones y la importaciones. En 1987 el 68.6 por ciento de las importaciones alemanas provenían de Europa (de la CEE 52.6 por ciento), y de las exportaciones, el 71.6 por ciento se quedaba en el mismo continente (para la Comunidad Económica Europea 52.7 por ciento)". (18)

Así, pues, tenemos nuevamente, para el caso Alemán, una combinación dinámica de factores políticos y económicos, en

una suerte de equilibrio y contrapesos, que ha ido madurando la nueva fisonomía del Estado Alemán unificado.

Los factores políticos limitaron, al principio, la capacidad de respuesta de los dos últimos mandatarios comunistas de la ex-RDA, Erich Honecker, primero y, Egon Krenz, después, quienes dejaron el poder en medio de una crisis política sin precedentes. Formados en la escuela del socialismo estalinista, la acción de estos mandatarios fue virtualmente superada por los numerosos actos de la sociedad civil, que asumió mayores niveles de autonomía e independencia frente a un Estado cuestionado y en decadencia.

Los reformadores de la sociedad alemana del Este se nutrieron de la propuesta formulada por Mijaíl Gorbachov en el sentido de transitar hacia una sociedad democrática a través de reformas en lo económico y en lo político. Sin embargo, nunca buscaron un modelo para compatibilizar el sistema socialista de la RDA con el capitalismo de la República Federal.

"El interés primordial de la República Federal consistió en la absorción de la RDA de la forma más rápida y al menor costo. En los últimos 40 años ha dado suficientes pruebas en las más variadas ocasiones de que prefería renunciar a la unidad a tener que hacer concesiones para encontrarse en un punto intermedio con una RDA socialista". (19)

La supremacía del modelo occidental sobre el oriental, por lo que al proceso de reunificación alemana se refiere, condujo a una virtual incorporación de la RDA a la República Federal.

Esto puede ser explicado, en gran medida, por los rezagos no sólo económicos sino políticos de la Alemania del

19. Sotelo, Ignacio. "La Unión Soviética ante la Unificación de Alemania" en Política y Administración. Serie Transiciones Políticas. Tomo I. op. cit. p-49.

Esta. Por ejemplo, en el momento de darse las negociaciones sobre la reunificación (20), la ex-RDA se encontraba debilitada por la velocidad de los acontecimientos, sobre todo, porque después de 40 años, actuaba sin la tutela estricta de Moscú.

El modelo centralista de toma de decisiones que históricamente imperó en la RDA con una amplia dependencia del eje soviético entró en crisis cuando ya no tuvo el respaldo acostumbrado de la ex-URSS. De la noche a la mañana el Estado de la ex-Alemania Democrática se enfrentó a la necesidad de actuar con independencia, debido a que Mijail Gorbachov estaba más preocupado por controlar la dirección de los cambios que se propuso realizar en su país, que por atender los problemas del cambio Alemán. En todo caso, fue evidente que "...la Unión Soviética no sólo no iba a intervenir, sino que de hecho, queriéndolo o no, objetivamente se había convertido en el mayor impulsor del afán de reformas". (21)

La mayor autonomía de decisión para los alemanes del Este se tradujo en mayor debilidad en la mesa de negociaciones, simplemente, no estaban acostumbrados a esa libertad de decisiones, de ahí que algunos dirigentes del partido comunista reconocieran el error como una posibilidad natural del cambio.

Cabe destacar, también, que la reforma al Estado Alemán (la reunificación, en particular), asume en lo general muchas particularidades de la reforma al Estado soviético: reconocimiento al papel transformador de la sociedad civil, apertura democrática, desarrollo del sistema pluralista, vuelta a la economía de mercado, etc.

El vertiginoso tránsito hacia la democracia política en la ex-RDA creó una especie de vacío de poder que fue

20. Tratado "Dos más Cuatro": República Federal Alemana, República Democrática Alemana, Estados Unidos, URSS, Gran Bretaña y Francia.

21. Sotelo, Ignacio. op. cit. p-47.

capitalizado por una sociedad civil que reivindicó sus valores autónomos ante la emergencia del nuevo Estado Alemán.

Esto inmediatamente se tradujo en un ejercicio más flexible del poder estatal, así como en modelos menos rígidos de toma de decisiones.

Los actuales dirigentes de la República Alemana, encabezados por el socialcristiano, Helmut Kohl, han entendido que la reunificación tiene un costo elevado en el sistema económico del país; sin embargo, la tendencia que se aprecia es a evitar los riesgos que afecten los espacios ganados por esta unidad nacional, controlando a los nuevos grupos de la extrema derecha alemana.

En lo general, Europa está inmersa en un proceso que busca ciertos apoyos y respaldos fuera de los centros de poder internacional, que le permitan alcanzar nuevos equilibrios y contrapesos económicos y políticos, con el objeto de afianzar la unificación económica del continente. Frente a este proyecto, el nuevo Estado Alemán ha jugado un papel importante en su proceso de consolidación:

"...los acontecimientos...muestran claramente que la unificación de Alemania es el factor que más ha coadyuvado en este último tiempo ha acelerar la unificación de Europa. Lo único que no se ha visto convalidado es la expectativa de una cierta correspondencia entre los ritmos de unificación. Pero lejos de que la unificación de Alemania sea el impedimento principal para la unidad de Europa, se ha revelado su mejor propulsor". (22)

Ante los procesos de globalización y desarrollo de mercados comunes, adquiere importancia creciente la necesidad de que las naciones en vías de desarrollo, especialmente las latinoamericanas, evalúen con espíritu crítico las tendencias

internacionales de estos fenómenos y discrimen, en consecuencia, bajo criterios de prioridad interna, la profundidad de los programas a instrumentar en sus Estados.

El contexto mundial de la reforma del Estado afecta de dos diferentes maneras al contenido de las medidas de reforma en las naciones de la región latinoamericana. Por una parte, mediante esta tendencia global se logra internamente justificar parte de los programas de ajuste y, trasladar el costo a factores exógenos; por la otra, se encuentra la presión financiera de algunos organismos acreedores internacionales: Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), principalmente, los que a través de recomendaciones técnicas, condicionan sus financiamientos a la adopción de profundos programas de reforma económica.

A continuación se tocarán algunos aspectos de este proceso mundial de reforma del Estado en algunos países latinoamericanos.

4. El escenario latinoamericano.

En forma simultánea a las transformaciones del exbloque de países socialistas de Europa del Este, se han dado importantes acontecimientos en el grupo de países latinoamericanos que comparte en muchos sentidos, muchas de las tendencias mundiales sobre la reforma del Estado: búsqueda de mayores y más profundos espacios para construir escenarios de pluralidad política; advenimiento de economías de mercado y modelos de desarrollo con énfasis marcados en el sector externo de la economía; fortalecimiento de los agentes privados como factores medulares de la estrategia de desarrollo, etc.

En el renglón político, América Latina ha observado en los últimos años la instauración de regímenes democráticos en Nicaragua, Brasil, Uruguay, Argentina y, sobre todo, de Chile.

La entrada al régimen democrático de muchos países de la región eleva el consenso y los procesos electorales a un rango fundamental donde se sustenta la legitimidad del Estado contemporáneo.

La configuración de los grupos en el poder está marcada por el ascenso de la nueva derecha continental en Perú, Brasil, Uruguay, Panamá, entre los más importantes. En Venezuela, Argentina y México se ha pasado de una cierta orientación populista hacia una clara tendencia neoliberal.

En el terreno económico, paulatinamente y como resultado de múltiples acontecimientos, muchos jefes de Estado han incorporado a sus programas de gobierno medidas de ajuste y liberación de la economía: se consolidan las zonas de libre comercio regionales y se dinamizan los procesos de integración económica, los acuerdos de libre comercio se multiplican, disminuye la participación del estado en la economía y se abren las fronteras al capital privado internacional.

Cabe hacer notar que la transición de los Estados latinoamericanos hacia esquemas económicos neoliberales ha provocado severos cuestionamientos y protestas sociales en algunos países del área. Venezuela, por ejemplo, ha sido un país que desde 1989 presenta severos problemas sociales debido a la aplicación de programas de ajuste elaborados en su mayoría bajo la tutela de centros acreedores internacionales.

4.1 El caso de Venezuela. (23)

Entre el 27 de febrero y el 11 de marzo de 1989, Venezuela sufrió una violenta protesta social como resultado de las medidas de austeridad impuestas por el nuevo gobierno de Carlos Andrés Pérez. El contenido del programa de ajuste aplicado fue parte de los compromisos del país con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

En su trato con el FMI, el BM y la Banca acreedora internacional, Venezuela registro problemas significativos en la renegociación de su débito externo. A mediados de 1989, a escasos cinco meses de la nueva administración, el FMI pidió al gobierno de Carlos Andrés Pérez, reconsiderara el llamado "Plan Tinoco" (adaptación venezolana de las recomendaciones hechas por el organismo internacional en el marco del Plan Brady) por considerarlo insuficiente y poco efectivo con relación al modelo macroeconómico diseñado por el FMI para reestructurar la economía venezolana.

El gobierno decidió aplicar las orientaciones del FMI sin dejar de inyectar recursos económicos para tratar de mantener los mínimos de bienestar de la población. Pesa a ello, las capas marginadas de la sociedad llegaron a niveles de pobreza históricos, situación que provocó un descontento social generalizado.

La deuda externa venezolana, que para estas fechas superaba los 30 mil millones de dólares, se convirtió, rápidamente, en un obstáculo para la consecución de las metas del programa económico. Por otra parte, la deuda interna ascendió a los 70 millones de dólares y el desfaldo ocasionado por el mal manejo del Régimen de Cambios Diferenciales (RECAD), en la administración de Jaime Lusinchi, dejó al gobierno de Pérez con una deuda de 29.190 millones de dólares.

23. Este apartado se elaboró mediante la consulta de material hemerográfico proporcionado por la Embajada de Venezuela en México. Los materiales revisados comprenden el cuatrimestre enero-abril de 1989.

Aunado a lo anterior, se sumaron los efectos negativos de la campaña de desprestigio instrumentada por los partidos opositores, que ratomaron los excesos de funcionarios anteriores como bandera de lucha política, provocando incredulidad ciudadana y un estado de alerta entre los diferentes sectores, que lejos de ver en la coyuntura un espacio para el diálogo y la concertación, la aprovecharon para la crítica y la impugnación de un estilo de gobierno, que perdía en forma dinámica el respaldo popular.

La crisis económica reflejó muchos de sus efectos sobre el sistema político, principalmente por lo que hace a la disminución del papel del Estado en la economía, la desactivación sindical mediante mecanismos represivos, la modernización del aparato productivo y la reducción del gasto social. Estos efectos irritaron de sobremanera a la sociedad que en un corto plazo dejó de creer en las instituciones gubernamentales y en los programas de la nueva administración.

A raíz de la huelga general realizada por las principales organizaciones obreras del país, como protesta a la política económica del régimen, el gobierno hizo la declaratoria sobre la ilegalidad de dicho movimiento, responsabilizando a los dirigentes sindicales de las consecuencias de dicha huelga.

La "ilegalidad" del derecho de huelga decretado por el gobierno a la principal central obrera oficial (Confederación de Trabajadores de Venezuela) aceleró el requebrajamiento de la estructura de control estatal. La posición del gobernante Partido Acción Democrática, de tendencia social-demócrata, resultó a pesar de su ambigüedad, muy indicativa cuando señaló que "...no respalda pero tampoco se opone al movimiento". Lo que demostró una clara confusión en las filas

de la clase política venezolana sobre lo que estaba ocurriendo.

Carlos Andrés Pérez entendió que nunca podría regresar al modelo "asistencialista" o "benefactor" del Estado nekeynesiano, que en los años setenta lo había llevado al poder. Ahora se veía ante una realidad que desechaba su pasado populista y su fuerte presencia internacional que exigía la aplicación de un plan económico con fuerte influencia de los organismos financieros internacionales.

El paquete económico impuesto por el presidente tuvo la fragilidad de despertar en la población el descontento unánime, generando un estado de emergencia nacional que amenazó la institucionalidad y la paz social que se había prolongado por más de 25 años.

La democracia venezolana se vió seriamente cuestionada por estos acontecimientos.

En su oportunidad, Michel Camdessus, Director-Gerente del FMI desechó el planteamiento que acusaba a este organismo de los sucesos en Venezuela y dijo que por el contrario "...las políticas económicas sanas siguen siendo la mejor manera de consolidar la democracia". (24)

Esta aseveración dejó en claro que por parte de los acreedores no existía la mínima voluntad de reconocer que los rígidos patrones del sistema económico mundial, son incompatibles con la estabilidad social y el crecimiento económico de los países endeudados de la región latinoamericana.

Otro enfoque del problema involucra al estilo personal de gobernar del presidente Pérez. Primero, al parecer pensó que el triunfo electoral que le dió la mayoría en las urnas,

24. Véase: EL UNIVERSAL. 5 de abril de 1989.

podría avalar, sin más, la instrumentación de un programa económico de austeridad; segundo, porque pretendió trasladar su popularidad política coyuntural al campo económico y, tercero, porque impuso un programa de ajustes de alto costo social. Con todo ello, la idea de bonanza económica y petrolera que había caracterizado su primer mandato (1974-1979) se desvaneció rápidamente.

Dos serias implicaciones se desprendieron de este estilo de gobierno: uno, que el propio Carlos Andrés Pérez destruyó su popularidad con la aplicación del programa económico puesto en marcha y, dos, que la protesta social despertó el descontento de las clases medias, obreras y campesinas que con relativa paciencia habían soportado la crisis económica.

Asimismo, se demostró el escaso liderazgo de las dos organizaciones políticas más importantes del país: Acción Democrática (partido gobernante) y el principal frente de oposición la COPEI, formada por los grupos social-cristianos del país. Ambos partidos fueron incapaces de conducir y controlar el descontento de la sociedad civil.

Finalmente, esta protesta social viene a constituir al lado de otras experiencias latinoamericanas, de igual o mayor peso que las de Perú, Brasil, Argentina o los países centroamericanos, importantes avisos sobre los problemas que generan los programas de ajuste heterodoxo de las economías en los países en vías de desarrollo.

Los severos problemas de la economía venezolana están ya redefiniendo muchos de los aspectos de su sistema político, a tal grado de que la propia institución presidencial ha sido fuertemente cuestionada. El mandato de Carlos Andrés Pérez se ve impugnado por los miembros del Congreso y las protestas callejeras no han cesado desde febrero de 1989.

Venezuela es el caso típico de las insuficiencias de la estrategia empleada para la reforma del Estado, así como del alto costo social que conlleva en nuevo modelo de desarrollo.

Entre las repercusiones más importantes generadas a partir de los violentos episodios venezolanos se encuentra la propuesta del Secretario del Tesoro norteamericano, Thomas Brady, para reducir el monto real de la deuda, gestionar y sensibilizar al FMI y al BM para que otorguen nuevos créditos a las naciones latinoamericanas.

Sin embargo, las experiencias recientes al respecto mantienen criterios técnicos que suponen altos costos sociales para los países que aceptan las recomendaciones de estos organismos. Es decir, las propuestas económicas se han diseñado, en su mayoría, sin considerar las condiciones sociales del país interesado en el empréstito.

El caso de Venezuela parece repetirse continuamente en otros países de la región. Bajo contextos internos distintos, los planteamientos de reforma económica en Perú, Brasil, Argentina, Chile, etc., parecen guardar los mismos patrones de conducta. Quizás sea México el país que siendo excepción confirme esta tendencia regional.

4.2 El caso mexicano.

En el caso mexicano, al igual que en el resto de países, el renglón económico se constituye como el espacio que mayor significado adquiere en el replanteamiento general de la reforma del Estado. Puede decirse, incluso, que los cambios en el sistema político se encuentran objetivamente supeditados a las metas y a los tiempos de la reforma económica.

Para algunos estudiosos del tema, los cambios en la economía marcan el grado de avance o retroceso en el contexto global de la transformación:

"En los últimos quince años la economía mundial ha experimentado una transformación fundamental que no sólo ha redefinido la naturaleza y el sentido de los intercambios comerciales, financieros y tecnológicos, sino que ha modificado de manera decisiva las fuerzas y condiciones que determinan la riqueza de las naciones; pero también han modificado la naturaleza de los recursos que determinan el poder económico relativo de los Estados nacionales, y por ende su capacidad real para ejercer su soberanía formal en la esfera económica". (25)

El proceso de reforma del Estado mexicano ha tenido presiones reales de carácter exógeno, desde la primera etapa de la reestructuración económica 1982-1988, hasta la profundización de los cambios con el presente régimen.

Es muy posible que los cerebros económicos de los últimos dos gobiernos aceptaran de entrada el agotamiento del modelo de desarrollo sustentado en un esquema nekeynesiano de desarrollo y propusieran en consecuencia otro modelo con bases distintas y destinatarios diferenciados. Sin embargo, también fueron muy importantes las presiones internas derivadas de la crisis financiera del Estado, principalmente.

De esta manera, la reforma del Estado en México ha representado una vía menos conflictiva que otras, por dos razones principales: 1) el carácter incrementalista de la reforma y 2) la consistencia del sistema político. A pesar de que esto no garantiza a largo plazo la viabilidad técnica e histórica de la nueva tendencia asumida para el modelo de desarrollo y, sobre todo, la nueva interpretación dada al proyecto nacional, si es en lo inmediato el ejemplo más claro

25. Alzati, Fausto. et. al. "México en la economía internacional: oportunidades y retos de la globalización" en México en la Economía Internacional. Colección Ensayos sobre la modernización nacional. Diana. Primera edición. México, 1990. p-25 y p-26.

sobre el contenido que aume el proceso mundial de reforma del Estado en los países en desarrollo.

Los profundos acontecimientos de la escena internacional demuestran que la llamada reforma del Estado es, definitivamente, una tendencia mundial de amplias y variadas repercusiones. Este asume una de sus principales connotaciones en la defensa del sistema capitalista de producción como la única vía posible para el desarrollo de las naciones.

En este contexto, la reforma implica, entre otros aspectos, una estrategia de "renovación" del Estado capitalista, bajo esquemas agresivos de economía de mercado con ausencia casi completa del Estado en el terreno económico.

Este sistema se ha hecho extensivo a una cantidad significativa de países a través de los organismos financieros internacionales, cuyas recomendaciones se conjugan de manera conflictiva con las presiones internas de cada nación. A nivel de la política, esta tendencia ha inaugurado nuevos espacios y autonomías para la sociedad civil. Asimismo, ha reivindicado el modelo de las llamadas democracias occidentales como el patrón universal de organización política de las naciones.

Esta tendencia que afecta sensiblemente a los países en vías de desarrollo ha orillado a muchos gobiernos a la aplicación de sendos programas de ajuste económico, provocando severas protestas sociales. En estos países, el éxito de las reformas no está del todo garantizado.

En México, desde hace por lo menos 10 años, se lleva a cabo una profunda transformación de su estructura económica y, se manifiesta una metamorfosis más o menos intensa en el

sistema político. Este proceso ha obedecido tanto a presiones de carácter exógeno como a factores internos.

La reforma del Estado en México ha incorporado una combinación dinámica de estos elementos, con pesos y objetivos distintos en el conjunto de la reforma planteada.

El proceso que vive actualmente el país difícilmente puede entenderse si se excluye alguno de estos elementos. Sin embargo, por las características de la investigación que se desarrolla el énfasis recaerá en los factores internos de la reforma mexicana.

Una última acotación, parece que el método que ha resultado más efectivo en términos de la rentabilidad política y económica para el éxito de la reforma viene a ser la estrategia incrementalista, de la cual apuntamos algunas consideraciones en la tercera parte del presente estudio.

B. LAS PRESIONES INTERNAS

B. LAS PRESIONES INTERNAS.

1. LAS PRESIONES ECONOMICAS

Hacia finales de 1982 México sufre el agotamiento de su modelo económico, orientado y sostenido básicamente por una elevada inversión pública, que para 1981 se ubicó en niveles superiores al 11% como proporción del producto interno bruto, así como en la absorción de amplias actividades productivas por parte del Estado.

De la "administración de la riqueza" del segundo quinquenio de la década de los setentas se pasó a la austeridad como eje de la política gubernamental; del Estado benefactor se puso en marcha el Estado regulador; en síntesis, del modelo macroeconómico de tendencia nekeynesiana se pasó a la etapa del monetarismo clásico.

El replanteamiento del modelo económico fue resultado de condiciones objetivas que cancelaron por completo toda posibilidad de mantener al Estado como principal actor de la escena económica nacional.

Hasta antes del estallamiento de la crisis de 1982 la capacidad financiera del gobierno mexicano tuvo sustento en variables que a largo plazo presentaron su agotamiento: 1) la sobre explotación petrolera y 2) el endeudamiento público, tanto interno como externo. Por estas dos vías, el Estado se convirtió no sólo en el promotor, sino en el principal instrumento para la estabilidad y el desarrollo. El modelo aplicado retomó las tesis básicas de la macroeconomía keynesiana en una estrategia de crecimiento hacia adentro.

La política económica de la década de los setentas, fomentó por otra parte, un cierto escepticismo social hacia lo hecho por el gobierno que comenzó a perder credibilidad y aceptación. La

1. García Alba Iduñate, Pascual, et. al. "Política de Gasto Público" en La Economía Mexicana: Evolución y Perspectivas, Ed. Diana. Colecc. Ensayos sobre la Modernidad Nacional. México. 1989. p-III.

inconformidad de amplios sectores de la sociedad por las características propias del gobierno aunado a la imposibilidad de traducir el crecimiento económico en niveles de desarrollo, acabaron por agotar socialmente el modelo aplicado.

A la crisis económica del modelo se sumó el paulatino desgaste de la tolerancia social. De esta manera, en diciembre de 1982, el gobierno encabezado por Miguel de la Madrid, decide cambiar de estrategia económica. Se aplica un programa estabilizador que ajusta el gasto gubernamental y disminuye el papel económico del Estado. Se fortalece al mismo tiempo a los grupos privados, tanto nacionales como extranjeros, como soportes básicos del nuevo modelo.

El renglón que más presionó al gobierno de Miguel de la Madrid para este cambio de estrategia se encontró en los débiles equilibrios que mantenían aún en funcionamiento a la economía mexicana.

1.1 EL DIAGNOSTICO ECONOMICO HACIA 1982

A principios de los ochenta la economía mexicana no soportó más tiempo el replanteamiento del modelo aplicado. El diagnóstico para estos años reflejó los débiles equilibrios que mantenían en funcionamiento a la estructura económica del país.

Un cambio de estrategia se hizo más que obligado a la luz de ciertas cifras sobre la situación económica de México: más de 81,350 millones de dólares de deuda externa para 1982; pago de intereses de 12,202.9 millones de dólares, que representaron el 57.5% de las exportaciones del país para este año; fuga de capitales de casi 5 mil millones de dólares; contracción de las exportaciones agrícolas en 20.5% y crecimiento de las importaciones en alimentos y materias primas; elevación de los precios en 98.9%

y de la tasa de interés que alcanzó los 47.8% de rendimiento anualizado.²

Hacia finales de 1982 el país entró definitivamente en una de las crisis más significativas de su historia, la que se manifestó inicialmente, como un problema derivado del elevado endeudamiento externo.

Fue ciertamente una crisis deudora pero sólo como una de las manifestaciones del agotamiento del modelo de desarrollo aplicado hasta entonces. Este modelo retomó, básicamente, las orientaciones macroeconómicas de tipo keynesiano en una suerte de combinación -- con políticas de corte monetarista. Sin embargo, durante todo el período de los setenta predominó la inversión pública y la protección del mercado interno. El gran generador de empleos fue el Estado, así como el principal actor económico.

Este proceder que respondió a las condiciones del país no se tradujo en la consolidación de una estrategia de mediano y largo plazo. Más bien, los gobiernos actuaron para responder a las circunstancias por la vía más simple: la sobreexplotación petrolera y el -- endeudamiento público.

Las condiciones económicas del país al término de la administración de José López Portillo se presentaron tan complejas, que en su sexto informe de gobierno, pronunciado el 1° de septiembre de 1982, el Presidente de la República decretó la nacionalización de la banca y el control generalizado de cambios.

2. UNAM-Facultad de Economía. El Tratado de Libre Comercio: México, Estados Unidos, Canadá. Informe para la Comisión de Comercio de la Cámara de Diputados. Volumen I. Primera Parte. Ed. UNA. México, 1991.

La medida no hizo más que reflejar el desorden gubernamental y la gravedad de la crisis económica. Esta situación condujo al Presidente electo, para el período 1982-1988, Miguel de la Madrid Hurtado, a cambiar de estrategia económica. En adelante el eje conductor del nuevo modelo sería una política de liberalización y apertura económica complementada con los dos planteamientos medulares -- del sexenio: 1) la reordenación económica y 2) el cambio estructural.

Bajo este enfoque el Estado comienza a ceder terreno en su participación económica. Sin embargo, a esta retirada no corresponde un compromiso mayor de los grupos empresariales, quienes tardan mucho tiempo para asumir su nuevo papel como promotores fundamentales en el desarrollo de México.

Frente al cambio de estrategia, el Estado no pudo construir las -- condiciones necesarias para el despegue económico a corto plazo -- por lo que el país entró en una crisis que se prolongó por espacio de ocho años.

El Estado redujo su potencial económico pero ningún otro actor tuvo la capacidad para llenar cada uno de los huecos que aquél iba dejando. Ante la dificultad y gravedad de contratar más créditos con el exterior y de seguir pagando el elevado servicio de la deuda, el Gobierno mexicano no creó fuentes alternativas de financiamiento. Su dependencia continuó sobre la producción petrolera del país. Por ello, cuando a finales de 1982 el precio del crudo baja en los mercados internacionales, el gobierno se ve en la necesidad de suspender el pago en la amortización y servicio de la deuda externa.

Para tener algunos puntos de referencia sobre la importancia de la deuda pública del país sobre la marcha general de la economía, citaré algunas cifras. Por ejemplo, para 1972, el país pagó a sus acreedores internos y externos la suma de \$11,439,399,000.00, que representó el 9.3% del total de recursos manejados por el Estado

para este año; para 1973 los pagos por este concepto ascendieron a \$17,871'511,000.00, 10.3% del presupuesto federal; para 1978 la -- suma llegó a los \$113,661'660,000.00, 26.2% del total presupuestado; en 1979 el país erogó \$149,202'400,000.00, 26.1% de los recursos manejados por el Gobierno; para 1981, el concepto de deuda pública en el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación, -- sumó la cantidad de \$299,598'400,000.00, 21% del total presupuestado y para 1988 este mismo concepto absorbió \$98'975,700'000,000.00 que representó el 47.38% de los recursos programados para este año.³

La tendencia es muy clara sobre la dinámica del endeudamiento público y es significativa la carga, principalmente de la deuda externa, que se paga en dólares y no en pesos. Tratándose de acreedores internos, lo que en realidad sucede es un cambio de propietario de los recursos, que generalmente permanecen dentro del territorio nacional, salvo cuando las expectativas se tornan pesimistas, como lo sucedido en 1982. Pero en el caso de la amortización del capital y el pago del servicio del débito externo, el país afecta de manera significativa sus reservas monetarias internacionales.

Esto, precisamente ocurrió a fines de 1982 cuando a consecuencia de la baja en el precio del barril de petróleo el país no tuvo capacidad financiera para cubrir sus obligaciones con sus acreedores externos. Aunado a lo anterior, se dió la descapitalización paulatina del país, a tal grado que se afectaron sensiblemente nuestras reservas monetarias internacionales.

Todo ésto dejó en claro nuestra debilidad económica y las contradicciones del modelo de crecimiento hacia adentro con las exportaciones petroleras como único soporte real para el financiamiento del Estado.

³ Véase: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para los años - 1972, 1973, 1978, 1979, 1981 y 1988. Diario Oficial de la Federación- 28-12-1971, 30-12-77, 29-12-78, 31-12-80 y 30-12-1988.

La crisis de 1982 fue así, el indicador básico de que el modelo --- macroeconómico que priorizó el gasto público y la participación del Estado como principal agente económico se había agotado en la imposibilidad de mantener las líneas tradicionales de financiamiento --- gubernamental: endeudamiento público y exportaciones petroleras.

1.2 LAS DIFICULTADES PARA REORDENAR LA ECONOMIA

Al inicio del gobierno de Miguel de la Madrid se expone la nueva -- inclinación económica para sortear la crisis: reordenar la estructura productiva y proponer un cambio estructural. Muchas de las de--cisiones que para entonces son tomadas tienen su hechura en el despacho de Programación y Presupuesto cuyo titular, Carlos Salinas de Gortari, se convertiría con el tiempo en el principal hacedor de la estrategia reformadora del país.

Algunas de las políticas que se aplican a partir de 1983 son: la -- venta, transferencia o liquidación de entidades públicas, elimina--ción de subsidios a productos básicos, reajuste al gasto corriente de las dependencias centrales de la administración pública federal, adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y - Comercio (GATT), etc.

El marco del nuevo modelo comienza a replantear seriamente el papel económico del Estado mexicano, lo que deriva en la reforma a los -- artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución General de la Repúbli--ca. Con ello se dá inicio a una interpretación diferente del llama do Proyecto Nacional, que se estructura mediante condiciones comple mentarias que apoyan el fortalecimiento de la empresa privada, tanto nacional como extranjera, como eje de la nueva estrategia de --- estabilidad y crecimiento económico.

La estrategia aplicada buscó marginar la historia típicamente esta--tal, estatizada, de la revolución y el desarrollo. Pero fue evi--

dente que un replanteamiento de tal magnitud no podía ser viable sino a largo plazo, de ahí que el gobierno adoptara una política gradualista, que le permitiera transformar al país sin afectar de manera irreversible los débiles equilibrios de la economía mexicana.

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid hay dos momentos claramente diferenciados: 1) el que da inicio en 1983 con la reforma al apartado económico de la Constitución y la puesta en marcha de las primeras medidas de ajuste financiero y 2) la profundización de la estrategia hacia finales de 1987 con el reconocimiento de que sin concertación sería imposible mantener la reforma económica. El 16 de diciembre de este año se da lugar al Pacto de Solidaridad Económica (PSE).*

Por primera vez el gabinete económico reconoce que para superar la crisis es necesaria la participación y corresponsabilidad de los sectores empresariales, campesino y obrero del país. Fue el inicio de la concertación como filosofía de gobierno y como estrategia para la estabilidad.

A este nivel también se reconoció el agotamiento del modelo sobre el procedimiento en la elaboración de las decisiones económicas. En adelante, el gobierno aceptó que en muchos renglones ya no podría decidir sin consultar a los destinatarios finales de las políticas.

Los nuevos aprendizajes que exige el período de transición iniciado en 1983 comenzaron a permear en la estructura gubernamental. Se aceptó en algunos círculos de la clase política la imperfección del gobierno y se evitó caer en planteamientos ortodoxos que antaño habían hecho del escenario gubernamental el monopolio del interés nacional.

Al peso de la crisis económica de estos años se sumó la incapacidad gubernamental de controlar los efectos destructivos de los sismos de septiembre de 1985. Con escasez de recursos financieros el go-

* Para mayor información relativa a los pactos (de Solidaridad Económica, para la Estabilidad y el Crecimiento Económico y para la Elevación de la Productividad y el Empleo) véase el anexo correspondiente al final de este trabajo.

bierno enfrentó los problemas de reconstrucción. Apenas dos meses atrás, se habían cubierto los gastos de las elecciones federales -- intermedias de julio de 1985.

El elevado déficit público no permitió mucho espacio de maniobra, - paralelamente el gabinete económico decidió mantener el pago del -- servicio de la deuda pública externa y aplicar una política de reajuste al gasto corriente del gobierno federal. Esto generó un ---- ambiente de alta tensión social.

El gobierno se encontró bajo la urgencia de profundizar el programa económico como una última medida para controlar los efectos de una crisis que amenazaba con su convertibilidad social.

1.3 EL DEFICIT PUBLICO

Para 1982 el déficit financiero del sector público ascendía a 16.9% del producto interno bruto del país. Esta cifra no hizo más que -- reflejar las condiciones económicas imperantes; disminución de la - riqueza, deterioro de los términos de intercambio comercial y eleva da transferencia de recursos al exterior por concepto de una deuda externa contraída en la década de los setenta.

"Ante la drástica reducción de la riqueza la posición deudora del país con el exterior aumentó significativamente. De un balance externo equilibrado, a finales de la década de los setenta, se pasó a una situación francamente deficitaria en 1982. Más que un problema de caja, la posición de México era de empobrecimiento súbito y significativo, pues el ajuste re-- querido para rectificar los desequilibrios internos acumulados y hacer frente a la reducción de la riqueza del país cancelaba el crecimiento de los años sub-

secuentes".4

El cambio de estrategia económica aplicado con Miguel de la Madrid pudo reducir en cierta medida el déficit público durante los tres primeros años de gobierno. Para 1983 el déficit financiero se situó en 8.6% del PIB, casi la mitad del año anterior; para 1984 fue de 8.5%, apreciándose tan sólo una disminución marginal y para 1985 se eleva en más de un punto, para situarse en 9.6% del producto interno bruto del país. Esto puso al descubierto la tendencia de la --- economía mexicana hacia el agradecimiento de la crisis financiera. En 1986 el déficit público llegó a 16.0%, es decir, sufrió un --- aumento de más de seis puntos porcentuales; para 1987 este indicador alcanzó la cifra de 16.1%.⁵

Con esta tendencia al agravamiento de la crisis quedó claro que las medidas adoptadas hasta entonces para sanear el gasto público: reajuste al gasto corriente de las Secretarías de Estado y venta de -- empresas públicas, principalmente, tenían poca incidencia en la disminución del déficit financiero gubernamental.

Contrariamente a lo que se esperaba, el despido de personal del --- sector público y la racionalización del gasto gubernamental produjo un mayor desempleo, en circunstancias de parálisis económica.

La estrategia de cambio había sido bien diseñada por el Gobierno; -- sin embargo, se tornaba ineficaz para lograr la estabilidad y el -- crecimiento del país. La falla, como después se aceptaría, se --- encontraba en el método de aplicación de la estrategia: el Estado buscó hacerlo todo, sin involucrar en forma suficiente al resto de sectores del país.

4. García Alba Iduñate, Pascual. et. al. "Política de Gasto Público" en La Economía Mexicana: Evolución y Perspectivas. Ed. Diana. Colecc. Ensayos sobre la Modernidad Nacional. México, 1989. p-105.

5. Véase cuadro estadística, Cavazos Manuel. et. al. La Economía... op.cit.p-106.

Por su parte, se reconoció que el servicio de la deuda pública, --- principalmente la externa, era el factor básico que afectaba negativamente al sistema financiero del país. Para evitar su tendencia creciente, además de mantener la política de austeridad en el gasto público, se requería disminuir las transferencias netas de recursos hacia el exterior, así como controlar el índice inflacionario, que para 1987 alcanzó el 159.2%⁶, situando las tasas de interés bancaria en niveles promedio a la elevación de los precios. De esta -- forma, la deuda interna del gobierno se transformó en una pesada - carga para las finanzas del país, que aunado a la deuda externa, - presentó un panorama complejo para la reestructuración económica - que se buscaba.

1.4 LA DEUDA EXTERNA

En 1970 la deuda externa total del país ascendió a 6 mil millones - de dólares, de los cuales el 70% correspondió al sector público; en 1976 el monto aumentó más de 300% alcanzando los 26 mil millones - de dólares, lo que equivale a una tasa media de crecimiento del -- 27.7% anual; de 1976 a 1982 la deuda externa aumentó más de tres - veces llegando a 87,700 millones de dólares.⁷

En el período comprendido entre mediados de 1982 y 1983 aumentaron_ las negociaciones entre deudores y bancos acreedores. En este lapso, 15 países (entre ellos México) iniciaron procesos de reestruc-- turación de su deuda externa. Para el 7 de septiembre de 1984 --- México comenzó una segunda reestructuración por un monto de 48 mil millones de dólares de deuda externa del sector Público con vencimiento entre 1985 y 1990. El resto de la deuda no se reestructuró porque comprendía principalmente bonos colocados en el público, -- créditos aún no desembolsados y créditos con organismos internacionales. La reestructuración comprendió la deuda ya renegociada en_ 1982 con el siguiente calendario de amortizaciones en millones de - dólares:

6. Véase: UNAM-FE. El Tratado... op. cit. p-45.

7. Véase: Cuadros estadísticos sobre Deuda Externa de México en Finanzas, revista mensual del Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas (IMEF).- marzo, 1989.

CUADRO 1

	ANTES DE LA REESTRUCTURACION DE:		DESPUES DE LA REESTRUC TURACION DE:	
	1984/85	1986/87	1984/85	1986/87
1986	9231	4161	2071	0
1987	14137	5591	1937	0
1988	13544	2962	2442	3637
1989	12165	4311	3772	2692
1990	10484	4860	4409	4135
1991	1000	5793	5290	7307
1992	705	5954	5496	4545
1993	463	6081	5760	3980
1994	441	6260	5911	3598
1995	359	6126	5896	2730
1996	359	6231	6130	4263
1997	359	6580	6410	3371
1998	359	6479	6436	3871
Otros años	---	691	----	37278

FUENTE: Elaborado por el CEESP con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La urgencia del gobierno mexicano en este tipo de negociaciones con los bancos acreedores externos demostró la condición que exigía la viabilidad del nuevo modelo económico: limitar al máximo la transferencia neta de recursos hacia el exterior, sin dejar de aplicar la disciplina financiera en lo interno.

A mediados de 1986 se inició por tercera ocasión la reestructuración de la deuda externa del país, como parte del programa general de política económica presentado en la carta de intención al Fondo Monetario Internacional. Dicho proceso culminó el 30 de septiembre de 1986 cuando se renegoció la deuda externa con la banca comercial por un monto de 52,300 millones de dólares. Los resultados de esta negociación determinaron que México pagaría 43,700 millones de dólares en un plazo de 20 años y 7 de gracia y 8,500 millones en 12 años de plazo y 5 de gracia, además de obtener 6 mil millones de dólares de créditos nuevos y poder disponer de otros 2 mil en caso de que el programa de ajuste tuviese problemas de aplicación.

Las presiones de nuestros acreedores externos fueron conformando un esquema de medidas económicas que el gobierno aplicó como condición para alcanzar acuerdos básicos en las negociaciones para reestructurar la deuda pública externa del país. Pero en este punto, es importante el señalamiento de que la puesta en marcha de la nueva orientación económica, si bien se alimentó de la posición de organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el conjunto de la reforma económica no se entiende sino en función de las exigencias internas provenientes, tanto del agota---

miento del modelo macroeconómico como de la iniciativa del grupo go bernante mexicano que decidió sentar las bases para una transformación a largo plazo del país.

En este contexto, las recomendaciones del FMI no hicieron más que - reafirmar la dirección y contenido del modelo neoliberal instrumentado por Miguel de la Madrid desde diciembre de 1982. Esto no quie re decir que las autoridades mexicanas no hayan recibido ninguna -- presión externa considerable para profundizar una reforma económica cuyos plazos, formas e instrumentos aún no estaban lo suficientemen- te claros.

Por otra parte, cabe destacar que pese a las múltiples renegociacio nes del débito externo, el peso de estos compromisos financieros se mantuvo en niveles elevados, absorbiendo cuantiosos recursos del - Estado, que se ubicaron en una proporción del 6% del producto inter no bruto.

De 1982 a 1987 el endeudameitno público externo de México registró una tendencia creciente: para 1982 llegó a 92,408 millones de dó-- lares; en 1983 se situó en los 93,779 millones; en 1984 en 96,651 - md; en 1985 en 96,567 md; para 1986 rebasó la cifra de los cien - millones de dólares, situándose en los 100,991 md. y para 1987 al-- canzó el nivel record de los 107,470 millones de dólares.⁸

Este comportamiento demostró la paradoja de la reforma económica - mexicana; se había replanteado el modelo para evitar la presión de la deuda pública externa que limitaba las oportunidades para la es- tabilidad y el crecimiento económico, pero la nueva estrategia no - había podido generar hasta este momento fuentes alternativas de --- financiamiento. Es decir, que no bostante la aplicación de un dras

8. Véase Excelsior, Sección Financiera, 17 de abril de 1989. Cuadro Estadísti- co sobre el Crecimiento de la Deuda Externa de México, elaborado con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

tico programa de ajuste y racionalización del gasto público, el sostenimiento de la economía mexicana siguió dependiendo en gran medida de los recursos provenientes del exterior en calidad de préstamos.

1.5 LA ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES

Como lo muestra el cuadro número 2, en el primer quinquenio de la octava década el valor de las exportaciones petroleras estuvo por encima del 60%, alcanzando una cifra record para 1982 del 74%. Para este mismo período la importancia de las exportaciones manufactureras fluctuó entre un 16 y un 30% y el de productos agrícolas entre un 5 y un 9%.

A partir de 1986 la importancia del petróleo en la estructura de las exportaciones mexicanas pierde terreno frente al aumento de la producción de manufacturas para exportación. En 1986 la influencia del petróleo en nuestra balanza comercial cae de un 61 a un 35%, mientras que el renglón de las manufacturas crece de un 30 a un 49%. Esta tendencia se mantiene para los próximos años, en los que se registra niveles históricos como el de 1988, en que las exportaciones petroleras se situaron en el 29% y el de manufacturas en el 60%. Por su parte, el comportamiento de las exportaciones de productos agrícolas no sufre alteraciones mayores, aunque su tendencia es decreciente puesto que de un 9% en 1980 pasa a un 6% en 1990.

El crecimiento de las exportaciones manufactureras estimado en un 23.8% para el período comprendido entre 1982 y 1985; de un 28.3% para los años de 1985 a 1987 y de un 12% entre 1987 y 1990 tiene una composición especial que ubica a no más de diez empresas transnacionales como los factores claves del repunte en las exportaciones de este tipo de productos.⁹

9. Véase: UNAM-PE El Tratado... op.cit. Parte I. Punto 3) Los efectos de la Apertura Comercial de México.

Entre estas transnacionales destacan: Chrysler de México, General Motors de México, Ford Motor Company, Volkswagen de México, Aeronaves de México, IBM de México, Renault Industrias México y Nissan - México. Por el tipo de estas empresas es fácil inferir que el crecimiento de las exportaciones manufactureras está dado principalmente por productos de la industria automotriz y de las ramas ligadas a su desarrollo.

Más allá de esta producción no hay realmente diversificación de -- nuestras exportaciones, por lo que en términos de ingresos, el petróleo sigue representando un factor clave para la capitalización - del gobierno mexicano.

Sin embargo, de mantenerse la tendencia actual de este cuadro puede estimarse que a mediano y largo plazo exista mayor variedad de nuestras exportaciones, disminuyendo la importancia porcentual del petróleo como base de nuestro intercambio comercial.

1.5.1 EL COMPORTAMIENTO DEL PETROLEO

Si un producto jugó a ser determinante en el comportamiento de nuestra balanza comercial y, en general, en toda la economía a partir de los años setenta éste fue sin duda el petróleo. La insolvencia financiera del gobierno mexicano hacia finales de 1982 se debió, entre otros factores, a la crisis de los precios del petróleo en los mercados internacionales. "...las condiciones del mercado cambiaron - radicalmente en 1981; el desenlace de esa situación fue la caída del precio nominal del petróleo árabe ligero en 5 dólares por barril durante la primavera de 1983, lo cual no había ocurrido en más de -- veinte años".

La petrolización de la economía mexicana durante la década comprendida entre 1973 y 1983 hizo a México un país en dependencia creciente

-
10. Székely, Gabriel. "La Crisis de los Precios del Petróleo" en México ante la - Crisis: El Contexto Internacional y la Crisis Económica. Siglo XXI Editores, México, 1986 p-231.

MEXICO
ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES POR SECTOR DE ORIGEN
1980 - 1990
Millones de Dólares

CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Manufacturas	3570.7	4098.5	3386.1	5447.9	6985.7	6427.9	7782.1	10588.1	1228.5	13014.1	14783
%	23	20	16	24	29	30	49	51	60	57	55
Petróleo	9448.8	13305.2	15622.7	14793.1	14967.5	13308.8	5580.2	7876.9	5883.5	7291.8	8920.
%	61	66	74	66	62	51	35	38	29	32	33
Agricultura y Silvicultura	1403.9	1378.2	1096.9	966.8	1306.4	1184.6	1777.7	1295.3	1399.4	1461.5	1722.
%	9	7	5	4	5	5	11	6	7	6	6
Resto	1088.5	1320.2	1124.1	1104.3	963.5	742.5	891.1	895.9	994.7	997.5	1352.
%	7	7	5	6	4	4	5	5	4	5	6
Total	15511.9	20102.1	21229.7	22312.1	24196.1	21663.8	16031.1	20656.2	20565.1	22764.9	26779
100 %	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

FUENTE: Banco de México. Indicadores Económicos.
INEGI. Estadística del Comercio Exterior de México.
tomado de UNAM-FE. El Tratado... op. cit. p-41.

te hacia la explotación y exportación del hidrocarburo. Durante -- este lapso, México eleva su producción de crudo de 525,000 barriles diarios a más de 3 millones de barriles diarios, lo que significa -- un incremento de 1.7 millones de barriles diarios al final del --- período de referencia.

"Durante el gobierno de Luis Echeverría el 17% del total de las inversiones del sector público estuvo destinado a la industria petrolera. Los éxitos alcanzados incluyen el aumento de la producción de petróleo crudo de 485,000 barriles diarios en 1970 a 900,000 barriles diarios en -- 1976; y el reinicio de la capacidad exportadora de Méxi-co que promedió 75,000 bd durante el período 1974-1976. Estaban sentadas las bases para lo que sería el segundo "boom" petrolero en la historia de México".

"Es de todos conocido que el gobierno de José López Por-tillo convirtió al petróleo de manera paulatina en el eje central de su política económica... (se dió entonces un) énfasis en la creciente importancia relativa del sector - petróleo en la economía del país".¹¹

La estrategia del gobierno mexicano descansó en la capacidad petro-lera del país y por extensión en la factibilidad para contratar -- empréstitos con el exterior. Pero esta situación no tenía razón de presentarse tan explosiva a fines de 1982. Por el contrario, si -- las autoridades económicas y financieras de México hubiesen actuado para atender las necesidades del modelo a largo plazo, seguramente los efectos que trajo consigo la caída internacional de los precios del crudo hubieran tenido menos importancia en el comportamiento de la crisis económica general.

11. Ibid. p-240.

Bajo el modelo aplicado por los diseñadores de la estrategia económica mexicana parecía falta de significado la preocupación por el largo plazo. Más bien, todo se encaminó hacia el fortalecimiento de aquellas variables que reportaban resultados inmediatos, a través de una cuantiosa inversión pública que se convirtió en el principal instrumento de redistribución de la riqueza.

El corto plazo fue la obsesión del modelo macroeconómico aplicado y quizá, su debilidad principal, al no generar alternativas más sanas de financiamiento del sector público a un plazo mayor. Lo menos que se podía esperar cuando Miguel de la Madrid asume la dirección del país, era un cambio de estrategia en el tratamiento de la producción petrolera y el endeudamiento externo. Sin embargo, la crisis económica dejaba poco margen de maniobra.

1.6 EL CAMBIO DE ESTRATEGIA

Las orientaciones de la economía mexicana hasta 1982 habían guardado cierta congruencia con el modelo keynesiano centrado en la inversión pública y el papel del Estado como principal fuente de estabilidad y desarrollo. Así mismo, las acciones que bajo este enfoque se llevaron a cabo resultaron en un esquema productivo de crecimiento hacia adentro, con la consecuente sobreprotección de la industria nacional.

Con el cambio de ciertas condiciones y la tendencia de las economías hacia su integración regional comienza el desmantelamiento de las tesis keynesianas y de los modelos a corto plazo. Se inicia, paralelamente, la penetración de la escuela monetarista que postula, entre sus principales ideas, que la única economía cerrada es la mundial y que, más allá de la administración de ciertos servicios públicos la intervención del Estado suele ser negativa para la buena marcha de las economías nacionales.

En México se da acceso al poder a un grupo preponderadamente económico que advierte el agotamiento del modelo aplicado hasta entonces, así como las tendencias hacia la globalización de la economía. De esta manera, el gobierno de Miguel de la Madrid, presionado por la gravedad de la crisis interna y por los esquemas del monetarismo internacional, decide el cambio de estrategia económica, la cual tuvo como principal foco de atención el paulatino desmantelamiento de la actividad económica del Estado.

Pero a la reforma iniciada no correspondió la diversificación de fuentes de financiamiento gubernamental. Esto hizo, que el replanteamiento de la economía fuera resultado exclusivo e insuficiente de lo hecho por el propio Estado. Es decir, que más allá de la voluntad expresa del régimen por cambiar, delegando mayores responsabilidades productivas a los agentes privados, éstos se vieron poco atraídos por las condiciones reales de la economía y en el mejor de los casos, tan sólo protegieron a sus empresas tradicionales sin iniciar nuevas inversiones productivas.

Frente al retraimiento económico del Estado no se produjo ningún movimiento significativo de los empresarios nacionales. Los espacios en los que aquél se retiraba quedaron virtualmente vacíos. Esto demostró que los actores privados, escépticos ante el replanteamiento de la economía, quedaron al margen en la primera etapa de la reforma entre diciembre de 1982 y diciembre de 1987.

Al contrario de lo que sucedió en la década de los setentas la nueva estrategia fue diseñada para consolidarse tan sólo en el largo plazo, evitando, cualquier medida que pusiera en peligro el control de la reforma a corto plazo.

La estrategia aplicada produjo un cambio radical en la relación del país con el sector externo de la economía, principalmente por lo que se refiere al intercambio comercial. La propuesta del gobierno mexicano cada vez se entendió con mayor claridad y el objetivo mis-

mo del replanteamiento hecho no cobró significado sino en función del objetivo de apertura de la economía mexicana.

"... el gobierno inicia a partir de 1983 una nueva política de comercio exterior. Se transitó rápidamente de una política proteccionista de importaciones a una política de liberalización comercial, que persigue el incremento y la diversificación de las exportaciones y una mayor competitividad de la planta productiva".¹²

El cambio de estrategia económica suscitó al principio de la reforma, un sentimiento de inseguridad en muchos sectores del país. Por una parte, las organizaciones obreras y campesinas vieron con cierto temor el desmantelamiento de la capacidad productiva del Estado y el fortalecimiento del capital como principal pivote de desarrollo; los empresarios, por su parte, esperaron varios años para intervenir en el replanteamiento que se estaba dando, quizá como precaución hacia un sistema de gobierno caracterizado por instrumentar "modas sexenales". Pero una vez transcurrido cierto plazo, se convencieron de que la reestructuración de la economía se daba con decisión y en un esquema de largo plazo, es decir, que involucraría a varias generaciones de mexicanos.

Sin embargo, el conjunto de políticas diseñadas por el gobierno para reformar la economía tuvieron repercusiones muy importantes en el sistema político del país. En este terreno, al grupo en el poder se le presentaron nuevos problemas que tuvo que atender, sin perder el control ni los objetivos de los cambios que se había propuesto realizar.

En forma paralela aunque no con la misma profundidad, el gobierno intentó desarrollar una reforma política que llenara muchas de las

12. UNAM-Facultad de Economía. El Tratado... op. cit. p-25.

espectativas de apertura y participación que iba generando la re--
forma económica en el ámbito de la sociedad civil. Quizá el prin--
cipal objetivo que se buscó a este respecto fue darle al replantea--
miento iniciado un carácter general e integrador, que ampliara los
márgenes de legitimidad del Estado, en momentos en que se discutía
su propia reestructuración.

2. LA SITUACION POLITICA

Los problemas de orden político vinculados directa o indirectamen--
te a la crisis económica que estalló en 1982, se manifestaron prin--
cipalmente en términos de credibilidad y consenso respecto a la -
propuesta de cambiar el estado de cosas existentes, mediante la -
acción del nuevo gobierno.

Los actores sociales organizados y los sectores económicos del --
país se vieron poco atraídos por el programa financiero de ajuste_
y de estabilización puesto en marcha por el gabinete económico de_
Miguel de la Madrid. El movimiento obrero incluso mostró su des--
contento con el programa, debido al empeoramiento sistemático de -
los niveles de bienestar social alcanzados con el llamado Estado -
"asistencial". Por su parte, los principales grupos económicos se
vieron desalentados por las medidas recientes de nacionalización -
bancaria y control generalizado de cambios, decretados en el sexto
informe de gobierno de José López Portillo. El programa de ajuste
al gasto público y el compromiso explícito del gobierno en el sen--
tido de que las cosas iban a cambiar, no convencieron de momento -
a los inversionistas privados, quienes decidieron no participar en
la estrategia para la estabilidad económica, en forma inmediata.

Así, el nuevo grupo en el poder se enfrentó al desgaste objetivo de
la capacidad gubernamental para procesar el descontento social pro--
ducto de la crisis económica y se vió imposibilitado a mantener --
fluida la concertación política "...entre los agentes colectivos -

organizados: sindicalismo oficial, organizaciones campesinas, cúpulas empresariales, capital extranjero y coalición de grupos políticos..."¹³ quienes había ejercido un poder de presión y decisión - considerable en el gobierno lopezportillista.

El desgaste de este sistema de procesamiento y concertación política incluyó a la figura misma del Ejecutivo Federal quien heredó no sólo la crisis económica y financiera, sino una desvalorización -- real de la institución presidencial y, más generalmente, del gobierno, en su conjunto. Quizá por ello la sentencia política de Miguel de la Madrid haya sido la "renovación moral de la sociedad".

La otra unidad entre el sistema político y el capital representado por los principales grupos y organizaciones pareció debilitarse - peligrosamente a raíz del deterioro económico del país y del excepcionalismo creciente que suscitaban las instituciones gubernamentales, luego del controvertido final del gobierno de José López Portillo.

Los problemas e insuficiencias del sistema político que si bien, - evolucionaron a la par del agotamiento económico desde finales de la década de los sesentas, tuvieron en el fondo una relación directa con la crisis financiera del Estado mexicano de 1982. Los efectos de ésto sobre aquel hicieron que el gobierno perdiera "...un patrón de acumulación de capital óptimamente ensamblado con un sistema de concertación político que facilitaba grandemente su operación y desarrollo...".¹⁴ Esta relación de concurrencia mutua entre economía y política habría de reivindicarse parcialmente hasta finales del gobierno de Miguel de la Madrid con la puesta en marcha - del Pacto de Solidaridad Económica.

2.1 LA CRISIS DEL CONSENSO

La instrumentación de una política para recuperar consenso, credi--

13. Banco, José. "Política Económica y Lucha Política, (un examen de la Coyuntura Mexicana 1983-1984)" en México ante la Crisis... op. cit. p-409.

14. *Ibid.* p-409.

bilidad y aceptación gubernamental se hizo obligada a la luz del deteriorado esquema de equilibrios con el resto de sectores del país. Lo que más interesó a la clase política encabezada por, Miguel de la Madrid, fue reconocer al sector privado como parte fundamental del programa de recuperación económica y evitar que el "desmantelamiento" del Estado, afectara la relación orgánica del gobierno con el movimiento obrero organizado, principalmente.

La crisis del consenso se manifestó, en el caso del sector privado, en la salida de cuantiosos recursos del país; en cuanto a los trabajadores y sectores populares, en general, en un número considerable de conflictos laborales y protestas por la carestía de la vida.

Frente a esto, el gobierno quiso recuperar confiabilidad y reconocimiento en el sector privado a través de su programa económico. Pero se enfrentó a los efectos sociales de su aplicación, tanto como a las inercias de ciertas estructuras burocráticas sindicales que dificultaron un tránsito más ágil hacia la aceptación global de la nueva estrategia.

La situación encarnaba una paradoja: cómo recuperar la confianza del sector privado sin afectar los débiles equilibrios sociales del Estado. "Por sus políticas, medios e instrumentos, el programa económico sólo podía formar parte del plan de recuperación del consenso, desde el punto de vista de los empresarios".¹⁵

Para evitar mayor deterioro en la relación del gobierno con el resto de sectores sociales se instrumentó un manejo político de la crisis que buscó reivindicar a la nueva administración sobre el descrédito de su antecesora inmediata y se propuso, así mismo, "la renovación moral de la sociedad" como mecanismo para recuperar el consenso general de la población.

15. Ibid. 412.

El tratamiento gubernamental hacia el sector privado se dió a través del esquema económico de la nueva estrategia: 1) reprivatización del 34% de las acciones de la banca y de 339 de sus 467 empresas; 2) seguridad al capital agrícola y 3) austeridad total en el gasto público.

Pese a tal decisión, la iniciativa privada nacional no respondió a los llamados del gobierno sino hasta pasada la fase crítica de la crisis. Esto demostró que el deterioro en las relaciones entre el Estado y el sector privado fue más agudo de lo que se consideraba y tardaría en reconstruirse más tiempo del esperado. En consecuencia la efectividad del nuevo modelo se consideró factible sólo a mediano y largo plazo. Mientras tanto, habría que mantener los equilibrios políticos y sociales del país.

El soporte medular de la estrategia económica radicó así, en una variable de carácter político la capacidad para mantener y controlar los efectos sociales de la crisis. Todo pareció reflejarse en términos del insumo más escaso para la estabilidad y el crecimiento: el tiempo. Ningún sector, con excepción quizá de muchos empresarios que especularon con la crisis, tuvo un manejo certero de esta variable, que amenazó con agotar la resistencia de la sociedad, especialmente de los sectores más afectados por los desequilibrios económicos: los trabajadores y estratos populares, así como la clase media, que vió caer sus niveles de bienestar.

Mientras los empresarios aprovecharon la crisis para especular con sus capitales y redefinir sus relaciones con el Estado, los sectores restantes, de diversas formas demandaron al gobierno mayor capacidad de respuesta social. Fue en síntesis, el período más difícil de la transición propuesta.

2.2 POLITIZACION EMPRESARIAL Y RENEGOCIACION DE SUS RELACIONES CON EL ESTADO

Otro de los efectos políticos que resultó de la crisis económica, y

en especial de una de las últimas medidas del gobierno de José López Portillo: la nacionalización de la banca, se reflejó en un proceso de politización del sector privado que condujo a la redefinición de sus relaciones con el Estado.

La participación activa en política por parte de los empresarios fue la respuesta radical que buscó limitar la capacidad del gobierno para tomar decisiones en forma unilateral. En adelante, este sector pugnará por mecanismos que garanticen su incorporación al proceso sobre la hechura de las decisiones públicas.

El sector privado conjuga este sentimiento de afectación con la iniciativa de un proyecto político y económico basado "...en una serie de proposiciones privatistas y un discurso que explica la crisis a partir de la ineficiencia y la corrupción del gobierno".¹⁶ Este planteamiento, tradicional en el esquema de impugnación empresarial hacia el Estado mexicano de la década de los setentas no hubiera representado mayor relevancia, sino fuera porque en diciembre de 1982, se da inicio a un replanteamiento general de la estrategia del desarrollo nacional, fincada en el fortalecimiento de la inversión privada y el achicamiento de la estructura orgánica del Estado.

Lo novedoso de la propuesta empresarial no está en su ofensiva contra la intervención del Estado sino en la demanda por ganar un espacio de representación y participación activa y estable en el sistema político mexicano. De grupo de presión busca transitar hacia una relación orgánica con el Estado.

El gobierno de Miguel de la Madrid, bajo su esquema de reordenación económica y cambio estructural, hace coincidir la orientación del régimen con las proposiciones privatistas de los empresarios. Esto, naturalmente, fortalece al numeroso grupo de empresarios des-

16. Ponce G. Dolores y Alfonso C. Antonio. México hacia el Año 2000: Política interna. Centro de Estudios Prospectivos. Fundación Javier Barrios Sierra, A.C. Ed. Limusa-Noriega. México, 1989. p-41.

contentos con la tendencia estatista de la última década.

Lo que percibieron hasta mucho después fue que el gobierno nunca -- actuó en función directa de ellos sino como parte de un programa de reforma económica mucho más profundo, completo y complejo, más allá_ de las simples medidas aisladas de los grupos empresariales mexicanos.

Sólo así se entiende que muchas de las políticas adoptadas rebasa-- ran con mucho el planteamiento del sector privado, centrado tradicio-- nalmente en la crítica hacia la corrupción e ineficiencia adminis-- trativa del Estado, no así en la existencia de entidades públicas. El problema para los empresarios no era tanto el tamaño como la -- ineficacia de la administración gubernamental, de las empresas.

Si bien el descontento del sector privado nacional influyó, en cier ta medida, en el cambio de estrategia económica, no fue el único -- factor que propició dicho reordenamiento. Fue uno más de los ele-- mentos pero nunca ni el más importante ni el definitivo.

Esto nos lleva al siguiente planteamiento: si bien el sector priva-- do se vió fortalecido para replantear su relación con el Estado, - será éste el que determine las características y contenidos de la - nueva relación con los empresarios, bajo el esquema de prioridades_ del programa de reforma económica.

Los plazos y los tiempos en la transformación de la estructura pro-- ductiva y comercial del país no fueron propuestos por los grupos - privados nacionales, sino por el Estado.

Aunque se reconstruye favorablemente su relación con los empresa-- rios, el Estado en la primera etapa de la reforma, no pierde capaci dad de control sobre los principales grupos privados nacionales. - Es el período de la recuperación del consenso y la construcción del

nuevo pacto nacional. El sector privado actúa movido por los cambios instrumentados por el gobierno, nunca a la inversa.

Una vez resuelto el problema de credibilidad y aceptación con los empresarios, hubo de atender la relación con el movimiento obrero organizado y los sectores populares, así como con las clases medias del país, relación deteriorada por los efectos de la crisis económica.

2.3 RECOMPOSICION DE LAS RELACIONES CON EL SECTOR OBRERO

La recomposición de las relaciones político-sociales entre el Estado y el movimiento obrero fue una tarea más que urgente debido al descontento generalizado de los trabajadores mexicanos a raíz de la crisis económica que afectó en forma directa sus niveles de bienestar.

Este descontento estuvo matizado por dos orientaciones medulares: la primera, a cargo de la burocracia sindical que vió en el "desmantelamiento" del Estado una renuncia tácita a las conquistas históricas de la clase obrera y, la segunda, el manifiesto malestar en los trabajadores ante el programa de ajuste que exigió mayor sacrificio a sus deterioradas economías.

En el primer caso el gobierno de Miguel de la Madrid, mantuvo su relación corporativa con las principales organizaciones sindicales ligadas al Estado a través del Congreso del Trabajo;¹⁷ en el segundo y como extensión del control vertical sobre estas agrupaciones por parte del Estado, los emplazamientos a huelga por revisiones salariales y/o contractuales ordinarias se redujeron en 45.7

17. Véase: Leal, Juan Felipe "Las Estructuras Sindicales" en El Obrero Mexicano Núm. 3, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM/Siglo XXI Editores, México, 1985, pp. 9-93.

por ciento en 1983, respecto a los habidos en el año anterior.¹⁸

Este comportamiento en las relaciones Estado-movimiento obrero explica por una parte, la necesidad del gobierno de mantenerse por encima de las presiones reales de los sectores laborales del país, como táctica para sacar adelante el programa de ajuste y por la otra, la decisión gubernamental de pactar compromisos sólo con la alta burocracia sindical siempre y cuando, mantuvieran hacia el interior de sus organizaciones el control básico que exigió la estrategia de cambio.

El discurso sindical contra el "desmantelamiento" del Estado se entiende sólo como instrumento político de los líderes para mantener representatividad y consenso sobre el numeroso contingente de agremiados inconformes. Sin embargo, las relaciones fácticas con el Estado, fueron de subordinación hacia el replanteamiento económico.

Aunado a la demanda política de mantener algunos aspectos del llamado Estado asistencial, las corporaciones sindicales comenzaron a enarbolar la defensa del empleo como punto medular de la lucha obrera. De esta manera, la crisis económica representó, en realidad, un debilitamiento de estas organizaciones, debido a que un mayor desempleo se traducía en sindicatos con menos agremiados y por tanto, con menor capacidad de convocatoria.

En síntesis, la recomposición en las relaciones entre el Estado y el movimiento obrero se dió sobre las mismas bases de control corporativo del sexenio anterior y se dejó en claro que dicha relación lejos de liberalizar el factor trabajo, sería por el contrario, una de las variables que se mantendrían bajo la tutela del gobierno a través de las cúpulas sindicales.

Un tratamiento distinto se dió a los sectores medios populares mediante una campaña abierta que resaltó la necesidad de sumar es---

18. Véase: Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo. Informe de Ejecución 1983. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1984. pp.100-102.

fuerzos ante los imperativos de la crisis económica.

Sin embargo, frente a la heterogeneidad y diversidad de organizaciones populares, la propuesta gubernamental fue insuficiente para mantener regulado este campo que se transformó en el principal escenario contestatario frente a las decisiones del gobierno, incluso su agenda se nutrió con demandas que llegaron a adoptar matices netamente políticos.

Los efectos de la crisis económica imprimió una nueva dinámica a estos grupos que desembocaron en el fortalecimiento del llamado movimiento urbano popular.

2.4 LOS GRUPOS POPULARES Y SUS MOVIMIENTOS.

Hacia 1983 crecen en número y en importancia diversas organizaciones populares cuya expresión más clara se da a través del Movimiento Urbano Popular. Este constituye un amplio y heterogéneo conjunto de expresiones sociales y políticas que reivindican, como eje articulador, la demanda de vivienda, servicios públicos, equipamiento urbano, regularización de predios, créditos para construcción, etc.

Sus nexos con la estructura de gobierno se dan en un clima de tensión que se agrava en la medida en que se profundiza la crisis económica; pero también, por la estrategia que asumen los dirigentes de estos movimientos que buscan construir una identidad entre colonos y proletario, para trasladar las demandas sociales a un escenario de mayor amplitud.

En su composición predominan los sectores de bajos ingresos altamente politizados, de tal forma que las demandas económicas que sostienen se transforman con frecuencia en existencias políticas.

Estos movimientos ganan una representación y un espacio urbano que se convierte en la arena específica en la que se dirimen diferentes

intereses y proyectos. Frente a este fenómeno contestatario, el gobierno presentó una estructura insuficiente para regular su comportamiento y evitar su reproducción. Es decir, no tuvo respuestas eficaces a fenómenos de organización social que buscaron afectar la viabilidad del replanteamiento económico propuesto; por el contrario, reafirmaron su independencia ante el Estado y su capacidad de movilización y convocatoria.

Durante la primera mitad de la década de los 80's estos grupos alcanzaron su fisonomía definitiva al crear la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP). La CONAMUP desplegó una política de alianzas con las organizaciones de masas que --- cristalizaron en movimientos frentistas, pero sin vincularse de manera orgánica hacia algún proyecto político.

La aparición de otras organizaciones populares como la llamada Asamblea de Barrios* con una identidad política a fin a los partidos de izquierda presentó una problemática particular al gobierno, que tampoco había previsto.

Esta situación dejó en claro que los instrumentos políticos del Estado, en su estructura tradicional, no tenían ya la capacidad de regular el comportamiento de estas expresiones populares.

Es esquema de control estatal sobre estos cuerpos intermedios de la sociedad se vió superado rápidamente. La liberación de estas fuerzas y su virtual fortalecimiento con la crisis económica fue, así, una más de las presiones internas que se manifestaron en la

* En el mes de abril de 1987 se constituyó La Asamblea de Barrios mediante la fusión de la Coordinadora de Cuartos de Azotea de Tlatelolco y el Comité de Lucha Inquilinaria del Centro (CLIC); entre sus objetivos y demandas se plantea: 1) el acceso a una vivienda digna para todos los mexicanos, en particular para quienes habitan en el Valle de México, 2) regularización de las relaciones inquilinarias y 3) acceso al suelo urbano para los habitantes de la ciudad.

demanda política de mayor democratización del espacio urbano. Es decir, a la propuesta gubernamental de cambio en las relaciones económicas de la sociedad, estos grupos sostuvieron la tesis de que aquella sólo era posible en la medida en que se acompañara de una reforma política de igual alcance y profundidad.

Este planteamiento representó la coincidencia básica entre las organizaciones del movimiento urbano y los partidos políticos de izquierda. Estos por su parte, se dieron a la tarea de aprovechar al máximo los efectos sociales de la crisis económica para su propio fortalecimiento.

2.5 LOS PARTIDOS POLITICOS

Con diferentes capacidades y ofertas los partidos políticos de oposición se nutrieron del descontento social producto de la crisis económica. De 1982 a 1988 su peso específico creció en importancia propiciando un nuevo equilibrio de fuerzas. Por su parte, el Partido Revolucionario Institucional perdió importantes espacios de poder y sobre todo su votación disminuyó considerablemente.

Las elecciones presidenciales de 1982 reportaron el 71.63% para el PRI; el 16.41% para el PAN; el 3.65% para el PSUM y el 8.18% distribuido entre el resto de partidos políticos (PDM, PRT, PST, PPS, PARM Y PSD). Para las elecciones intermedias de 1985 el PRI disminuyó su votación efectiva para situarse en el 64.99%, el PAN también sufrió un cierto decremento y se ubicó en 15.45% lo mismo ocurrió con el PSUM que alcanzó tan sólo 3.24%; los seis partidos restantes (PDM, PST, PPS, PARM, PMT y PRD) sumaron 11.58%. La situación cambió radicalmente para las elecciones presidenciales celebradas el 7 de julio de 1988; el PRI obtuvo el 50.36%; el PAN 17.08% y el FDN (PFCRN, PPS, PARM y PMS) el 31.12%; el PDM el 1.04% y el PRT el 0.42%.¹⁹

19. Véase González Graf, Jaime. Coord. Las Elecciones de 1988 y la Crisis del Sistema Político. Serie Análisis Político. INEP-DIANA. México, 1989.

Hasta 1988, la tendencia del PRI fue de rendimientos decrecientes y la de algunos partidos de oposición principalmente de izquierda, -comenzaron una cierta recuperación.

Este comportamiento valida el principio de que mientras mayor profundidad tenga la crisis económica mayor deterioro sufre la estructura política del partido oficial y, consecuentemente, se fortalecen las ofertas de oposición, principalmente, las agrupadas en el -contexto de la izquierda.

2.5.1 LAS REFORMAS A LA LEGISLACION ELECTORAL

Con la reforma política de 1977 instrumentada por el entonces Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, se transita hacia un régimen de partidos más extenso y diversificado, pero más débil -en términos de consistencia del sistema. Esta reforma se lleva a -cabo con el objetivo de ampliar los márgenes de legitimidad del -propio Estado, dominado prácticamente, por la hegemonía de un sólo partido: el Revolucionario Institucional.

El resultado de los comicios electorales a partir de esta reforma -reportaron algunas situaciones interesantes: 1) fortalecimiento -de los grupos medios urbanos que se agruparon crecientemente en --partidos de oposición, tanto de derecha como de izquierda; 2) paulatino desgaste del PRI en el Distrito Federal y en la zona norte -del país y 3) tendencia hacia un nuevo reparto del juego político, que se manifestó con mayor nitidez en el proceso electoral de julio de 1988.

Diez años después de haberse aprobado la ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) se dió inicio, en 1987, a una nueva reforma en materia electoral:

"(El Nuevo) código mantiene muchas de las regulaciones

anteriores, entre las modificaciones básicas aplicadas se encuentra: eliminar el registro condicionado...; - hacer a la oposición corresponsable del manejo del padrón electoral...; regresar al... sistema de autocalificación de las elecciones por parte de todos los pre-suntos diputados electos; se creó un Tribunal de lo - Contencioso Electoral de carácter administrativo, do-- tado de recursos de apelación y queja e integrado por_ nueve magistrados nombrados por el Congreso a propues- ta de los partidos políticos..."²⁰

Este Código Federal Electoral se vió claramente superado en los co- micios federales de 1988, provocando mayor exceptisismo de la so- ciedad en torno a estos procesos. Su credibilidad pareció dismi-- nuir en razón proporcional al mecanismo para calificar las eleccio- nes.

En síntesis, la crisis económica transformó a los partidos de oposi- ción en los depositarios del descontento de amplios sectores socia- les, principalmente, aquellos localizados en las grandes ciudades -- del país. El Partido Revolucionario Institucional sufrió un impor- tante descenso en la aceptación de su oferta política. Frente a es- ta situación, el gobierno pretendió mantener el control de estos -- procesos a través de la reforma electoral de 1987 que abrogó y sus- tituyó a la entonces Ley Federal de Organizaciones Políticas y Pro- cesos Electorales de 1977, por el Código Federal Electoral.

Por otra parte, las elecciones de julio de 1988 estuvieron cargadas de un alto contenido social y de una compleja conflictividad políti- ca. Quizá, el saldo más claro de este proceso haya sido que la so- ciedad civil en su conjunto encontró en dichos comicios el instrumento

20. Avramow Gutiérrez, Jacqueline. "Los Partidos Contendientes en 1988" en Las Elecciones de 1988 y la Crisis del Sistema Político, op. cit. p-29.

para hacer patente su descontento con la crisis económica, que se extendía ya por espacio de seis años, afectando gravemente los mínimos de bienestar de la población de menores ingresos.

A los partidos de oposición correspondió imprimir al descontento -- ciudadano por la crisis económica, su dimensión política. Pero en realidad, las instituciones del gobierno y su dimensión global dependían tanto de las condiciones económicas que para su fortalecimiento se debía comenzar por recuperar la estabilidad y el crecimiento económico del país.

Las demandas de distintos partidos en favor de un nuevo reparto del juego político, si bien tuvieron su climax en el proceso electoral de julio de 1988, perdieron rápidamente peso en la medida en que la economía recuperó cierta capacidad de control del proceso inflacionario.

Esto nos lleva a pensar de que el modelo aplicado por el gobierno de Miguel de la Madrid en materia económica, nunca vió como aliado natural y necesario una reforma en lo político de dimensiones similares a la primera. Lo cual supone ya una primera contradicción de la estrategia, que más adelante abordaremos.

2.5.2 EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.

Varias son las cuestiones que resultan de examinar la situación del PRI durante la crisis económica de los años ochenta. Primera, sus reivindicaciones²² mantuvieron un alto grado de ideología y ortodo-

21. Dichas reivindicaciones se agruparon en tres renglones básicos: I) reivindicaciones nacionales: desarrollo político democrático, desarrollo económico independiente, desarrollo social justo y actividad política exterior; II) por las demandas de las bases del partido: por las causas campesinas, por las luchas obreras, por los requerimientos de las clases medias populares, por las reivindicaciones de la mujer, y por las banderas de la juventud y III) líneas de acción partidista: por la reafirmación ideológica, por el -

xia partidista; segundo, el pragmatismo que lo había caracterizado desde su fundación comenzó a tener dificultades por la escasez de recursos y sobre todo por su incapacidad para ejercer nuevos conceptos de representatividad y liderazgo; tercero, se hizo evidente la necesidad de cambios estructurales profundos que no se lograron a pesar de sus reiterados intentos en la IX, X, XI Y XII Asambleas Nacionales de los años 1978, 1979, 1981 y 1984, respectivamente; cuarto, sus planteamientos programáticos basados en el programa de ajuste económico del gobierno de Miguel de la Madrid y quinto, se reafirmó la tendencia que años atrás se venía definiendo en términos de marginar la carrera de partido como medio de acceso a los cargos públicos federales.

La instrumentación de la política del partido careció de estrategia para enfrentar el debilitamiento de sus bases producto de la crisis, tanto como para incorporar las nuevas expresiones, fundamentalmente urbanas, que aparecieron en las grandes ciudades del país. Frente a las exigencias de la economía los aparatos del partido se vieron virtualmente descalificados.

Un hecho evidente resultó de esta situación: el valor histórico del pacto social que hasta entonces había representado el PRI se veía afectado severamente por la crisis económica que descubría, además, la dependencia del partido respecto a la estructura del gobierno. Esto fortaleció la demanda de algunos sectores del propio partido en el sentido de hacerlo por primera vez una fuerza electoral que reflejara su consistencia de partido político.

fortalecimiento de la organización, por una militancia comprometida, por el abanderamiento de las causas populares y, por la profundización de la vida democrática. Véase Xelhuanzi López, María "Un Partido de Estado y su Historia Reciente" en Estudios Políticos Nueva Epoca, Vol. 4 abril-septiembre, 1985. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Durante los años de la crisis "dentro del propio partido surgieron figuras prominentes como... Porfirio Muñoz Ledo, Ex-Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI;... Ifigenia Martínez Ex-Directora de la Escuela Nacional de Economía de la UNAM;... Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, hijo del General Lázaro Cárdenas del Río y Ex-Gobernador del Estado de Michoacán;... Manuel Moreno Sánchez, Ex-Líder del Senado de la República;... Rodolfo González Guevara, Ex-Líder de la Cámara de Diputados;... Ignacio Castillo Mena, Ex-Líder de las Juventudes Priístas; entre otros, quienes iniciaron movimientos internos con el afán de democratizar al partido y reformar la política económica desviada de la ortodoxia revolucionaria."²²

La confrontación de estos grupos internos disidentes con la dirigencia nacional del partido demostró, una vez más, las limitaciones reales de la estructura tanto como del sistema político que regulaba el acontecer del PRI. El problema no era de los hombres sino del propio sistema, de su centralización y verticalidad en la toma de decisiones y, finalmente, en las dificultades para horizontalizar muchos escenarios de participación política.

El ejercicio personalista en la dirección del partido aunado al desgaste de su estructura y a la pérdida paulatina de credibilidad y consenso entre la población, así como al débil planteamiento de reforma propuesto en su XIII Asamblea Nacional celebrada en 1987 hizo del PRI un instrumento político del Estado, que no obstante sus múltiples apoyos pareció sucumbir en la coyuntura electoral de julio de 1988.

A pesar de su calificativo como elección "atípica" la de '88 descubrió el rostro político de la sociedad mexicana ignorada por el cuerpo de decisores gubernamentales y afectada, drásticamente, en sus niveles mínimos de bienestar.

22. Russell, Mauricio. Génesis y Metamorfosis del Partido Revolucionario Institucional. Joaquín Porrúa Editor. México, 1989. p-75 y 76

2.5.3 EL PARTIDO ACCION NACIONAL

Ubicado históricamente a la derecha del tablero político nacional, el PAN desde su fundación en 1939 con Miguel Gómez Morín, asume un papel importante como partido político de oposición que a la vez - que impugna las políticas del gobierno lo legitima con su participación electoral.

Acción Nacional se convierte, con la crisis de 1982, en el depositario del descontento de los sectores medios y de la llamada pequeña burguesía mexicana. Su comportamiento electoral tiende hacia la estabilidad en un nivel por debajo del 20% nacional.

Esta tendencia parece corroborar la tesis de que la oferta política de la derecha no ha permeado en el juego de la sociedad, siendo por el contrario, sostenida únicamente, por los sectores tradicionales del conservadurismo mexicano: la pequeña burguesía y los -- sectores medios.

A la agresividad de sus denuncias contra el gobierno en términos de corrupción y gobernabilidad, aunada a la puesta en marcha de sus instrumentos de presión como la "resistencia civil" o el "cacerolismo", el PAN se vió envuelto en un discurso ideológico poco objetivo y carente de propuestas serias en materias tan importantes como la deuda externa, proyecto económico antiflacionario, inserción de México en los mercados mundiales, salud, vivienda, educación, etc.

Aprovechó el descontento de varios sectores de la sociedad civil - pero nunca ofreció un proyecto alternativo e integral de gobierno.

Sus planteamientos, en muchos renglones fueron piezas de un discurso que no soportan una mínima confrontación con la realidad. En -

el rubro de vivienda demostró su falta de conocimiento del problema: al mencionar tan sólo las manifestaciones de sentido común:

"Acción Nacional promoverá iniciativas de ley para combatir la concentración de propiedad de terrenos urbanos y rurales que pueden ser destinados a casas habitación y apoyará la realización de planes que faciliten que todos los trabajadores puedan adquirir casas dignas para sus familias".

Ninguna propuesta económica realista y factible se manifiesta en sus postulados:

"Redefinir la política económica del país, para orientar la a la satisfacción de las necesidades de todos los mexicanos dentro del respeto a los principios de la libertad y justicia. Eliminar los monopolios estatales y privados que están limitando el efecto distributivo del ingreso y propiciar la afluencia de pequeñas y medianas empresas al ejercicio de su función en la producción, empleo y redistribución de la renta nacional."²³

Lejos de alcanzar madurez en su oferta política, la derecha mexicana agrupada en el Partido Acción Nacional, se encaminó hacia una de sus principales crisis internas que se manifestarían en varios aspectos: 1) el desplazamiento de segunda a tercera fuerza política del país en las elecciones de julio de 1988; 2) el reconocimiento de que su membresía se encontraba cautiva en los sectores medio y pequeño-burgueses; 3) la reafirmación de las diferencias entre las dos corrientes que, prácticamente desde el nacimiento del partido comenzaron a disputarse el control del mismo: los doctrinarios y los neopanistas y 4) su constante acercamiento al gobierno que -

23. Estas citas fueron tomadas de la Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Año XXXIII, Nueva Época. Julio-Septiembre 1987 No. 129. México. p-66.

produjo un creciente excepticismo entre sus seguidores y simpatizantes.

La crisis económica dejó al descubierto a una derecha dogmática, - cuyas posibilidades de avance en términos de espacios de poder los determinaría en muchos sentidos el propio gobierno.

2.5.4 LA OPOSICION DE IZQUIERDA

La metamorfosis histórica de la izquierda mexicana, que reúne a partidos moderados y extremistas en un mismo juego de posiciones y expectativas, parece demostrar que no obstante la larga experiencia - de muchas de sus organizaciones en el trabajo político no han logrado, sin embargo, un nivel que les permita acceder a un reparto más equilibrado del juego político nacional.

Quizá lo más significativo de la izquierda en los años de la crisis económica hayan sido sus esfuerzos para darle cierta unidad a su natural y desgastante diversidad de posiciones.

En la antesala de la reforma política del gobierno de José López - Portillo, encabezada por Jesús Reyes Heróles, varias agrupaciones - de izquierda inician un acercamiento sustancial para consolidar la formación de un proyecto unitario, que se materializa en 1981, con el surgimiento del Partido Socialista Unificado de México (PSUM). Con excepción del Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) el -- resto de organizaciones²⁴ renuncian a sus plataformas individuales para dar cabida a esta nueva opción de la izquierda mexicana.

Una opción que ciertamente logró ubicarse en la tercera posición al término de las elecciones presidenciales de 1982, pero que definitivamente esto no se reflejó en el avance nacional de su oferta política. Por el contrario su hortodoxia ideológica se tradujo en un

24. Entre ellas el Partido Comunista Mexicano (PCM), el Partido del Pueblo Mexicano (PPM), el Partido Socialista Revolucionario (PSR), el Movimiento de Acción y Unidad Socialista (MAUS), la Tendencia Democrática de Electricistas, el Movimiento de Acción Popular (MAP).

fuerte centralismo político y una estructura jerárquica de sus posiciones al interior del partido, que generó exclusión de cuadros y dogmatismo, que transformaron al partido en algo exclusivo.

El PSUM se mantuvo alejado, en muchos aspectos de las presiones y existencias pragmáticas de la sociedad civil; su conformación como partido ideológico limitó sus propias expectativas de crecimiento.

Esta situación despertó una cierta inquietud en algunas de las fracciones políticas que habían firmado el pacto de unidad, las que se vincularon a la tarea de presionar un cambio para crear un nuevo partido. En forma paralela se mantuvo la lucha por ampliar los espacios democráticos y flexibilizar algunos aspectos del sistema político mexicano.

Con el avance de la crisis y su consecuente efecto social se produjo un ensanchamiento de la capacidad de movilización y convocatoria de este partido que no se equiparó, en ningún momento, con su capacidad de control y dirección interna. Es más, hacia 1983, al interior de la estructura partidista se presentaron fuertes escisiones. La primera de ellas se dió con la salida del Partido Socialista Revolucionario y, más adelante, en 1985, con el Partido del Pueblo de México, encabezado por Alejandro Gazcón Mercado.

Aunado a estas escisiones se fortaleció el PMT como opción de numerosos contingentes de trabajadores urbanos y rurales, el cual participó con registro condicionado en las elecciones intermedias de 1985.

"En lo que atañe a los resultados de las elecciones, estos no fueron del todo satisfactorios pues significaron un descenso en la representación del PSUM en el Poder Legislativo. De 17 cargos de elección popular por medio del principio proporcional, se retuvieron únicamente doce, descen-

diendo en aproximadamente 2 puntos su votación nacional;.. el PMT logró 6 diputados plurinominales, ratificó su registro legal y se situó en el 1.5 por ciento de la votación nacional."²⁵

Si bien la crisis económica afectó considerablemente la membresía del Partido Revolucionario Institucional, beneficiando en forma relativa a la derecha panista, propició en términos generales un incremento en la votación de la izquierda en su conjunto, aunque la diversidad de ofertas condujo a su atomización.

Esta enorme división, característica de la izquierda mexicana se alimentó como estrategia gubernamental para fraccionar el voto opositor.

Dos últimas cuestiones merecen comentarse en este breve análisis: 1) que el comportamiento de los partidos de izquierda está en función directa del efecto social de la crisis económica y 2) que los sectores a los que aglutina se tipifican en la de bajos ingresos y marginados, que en forma creciente se localizan en los grandes centros urbanos del país.

La crisis económica del sexenio de Miguel de la Madrid ofreció a los partidos de izquierda una oportunidad histórica para agrupar y canalizar políticamente la inconformidad de los mexicanos y convertirse así, en la representación del proyecto nacional. La factibilidad técnica e histórica de esta posibilidad se dió bajo circunstancias especiales, teniendo como protagonistas a un partido de izquierda socialista: el Partido Mexicano Socialista (PMS) que había resultado de la fusión del PSUM y del PMT, además, contó con la participación de tres partidos tradicionalmente vinculados a la zona de influencia y dirección priísta: el Partido Popular Socialista (PPS), el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional ---

(PFCRN); Ex-PST. Pero sobre todo, se incluyó el ingrediente básico para crear nuevos equilibrios en las preferencias electorales de la sociedad mexicana: la presencia de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y del Frente Democrático Nacional.

2.6 LOS PROCESOS ELECTORALES

Tradicionalmente uno de los focos de mayor descontento y escepticismo ciudadano son los procesos electorales, que históricamente han jugado a ser el instrumento básico de la legitimidad estatal. Su tendencia a convertirse, pese al elevado abstencionismo, en el origen primario de la estructura de poder del Estado los ubican como el soporte medular de las modernas democracias, sustentadas en el sufragio.

Con diferentes niveles de participación, las cuatro elecciones federales que van de 1979 hasta julio de 1988, dos de ellas para renovar el Poder Ejecutivo Federal, incluyendo la totalidad de las Cámaras del Congreso de la Unión y las dos restantes de carácter intermedio, presentan un cuadro político nacional que refleja la situación del sistema de partidos, pero también, el comportamiento del electorado en función de las ofertas políticas y de las presiones que ejerce la realidad sobre ellos. Es al mismo tiempo, una fotografía de la evolución política del país y de su grado de acuerdo o de confrontación.

Con la elección federal de 1979 se inauguran procesos electorales más competitivos, pero aún dominados por la presencia omnicompetente del Partido Revolucionario Institucional.

Inspirados en la reforma política reyesherolista, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, incorpora a la legalidad a varias opciones políticas que hasta entonces habían permanecido al margen del sistema jurídico mexicano: el Partido Comunista -

Mexicano (PCM) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores --- (PRT), entre las más importantes.

Para 1982, este sistema de partidos se torna insuficiente para ampliar los márgenes de legitimidad estatal. Sin embargo, la LOPPE - no se reforma sino hasta 1987, cuando se abroga por el Código Federal Electoral.

Los cuadros siguientes muestran las características del pluripartidismo mexicano, de los que se pueden desprender varias conclusiones: 1) que hasta 1985, México experimenta una realidad prácticamente de partido único; 2) que el Partido Acción Nacional, segunda fuerza política del país, entre 1979 y 1985, mantiene su nivel de votación en un 10% y un 16%, ubicándolo como una opción relativamente estable y 3) que en conjunto los llamados partidos de izquierda se encuentran en un rango de aceptación promedio del 10%, - sin considerar que dicho porcentaje tiende a ser menor cuando se consideran por separado a cada partido político.

ELECCIONES INTERMEDIAS FEDERALES
 DE 1979

PRI	70.4%
PAN	10.9%
PCM	5.2%
PPS	2.6%
PST	2.25%
PDM	1.8%
PARM	1.8%

ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 1982

PRI	71.63%
PAN	16.41%
PSUM	3.65%
PDM	1.93%
PRT	1.85%
PST	1.52%
PPS	1.60%
PARM	1.07%
PSD	0.21%

ELECCIONES INTERMEDIAS FEDERALES DE 1985

PRI	64.99%
PAN	15.45%
PSUM	3.24%
PDM	2.73%
PST	2.45%
PPS	1.97%
PARM	1.65%
PMT	1.53%
PRT	1.25%

ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 1988

PRI	50.36%
PAN	17.06%
FDN	31.12%
PDM	1.04%
PRT	0.42%

FUENTE: Cifras manejadas por Jacqueline Avramow Gutiérrez y Jaime González Graf en el libro "Las Elecciones de 1988 y la - Crisis del Sistema Político". IMEP. Diana. Capítulo I, XI y anexos.

Lo que representa una novedad son los resultados electorales de julio de 1988 en las que se plantea un nuevo equilibrio de las fuerzas políticas del país. En primer lugar, la votación del PRI tiene un decremento de un 14% con relación a las elecciones federales de 1985 y de más de 20% comparados con los resultados del proceso de 1982; en segundo lugar, el PAN mantiene un ligero incremento en su nivel de aceptación que reafirma la estabilidad y las características de su membresía y, tercero, los cuatro partidos que integran el llamado Frente Democrático Nacional (PPS, PARM, PMS Y PFCRN) incrementan su votación, para situar a esta fuerza política en la segunda posición a nivel de las preferencias nacionales.

Fausto Zapata explica en los siguientes términos este fenómeno:

"En 1988 el voto significó mucho más que preferencias partidistas, o la protesta difusa que se podía identificar en parte de la votación hasta entonces recibida (por los partidos de oposición). Visto en toda su complejidad y en relación a las opciones que contendieron, el voto expresa cinco datos fundamentales:

- "1. Un severo cuestionamiento social, adverso al sistema político y a los resultados evidentes de su gestión.
- "2. Cierta percepción social de desviaciones en el proyecto revolucionario, de alejamiento de los valores y símbolos que nutren nuestra cultura política y que están en la raíz de la fundación del Estado Mexicano.
- "3. Fueron los soportes tradicionales del PRI -los maestros, obreros, servidores públicos, trabajadores no asalariados-, y no las clases medias, quienes determinaron el rumbo de la elección.

"4. Ausencia de comunicación eficaz entre la sociedad política y los nuevos actores urbanos, que aún no encuentran su lugar en los esquemas vigentes de representación, pero que ya forman parte de la -- "sociedad en ebullición" que vivimos y expresan -- con su actividad el ascenso hacia formas de organización social más altas e integradas.

"5. Gran capacidad de flexibilidad y convergencia mostrada por el elector que, en 1988, actuó en favor de una oposición circunstancial. Esta misma capacidad permite suponer que el PRI podría encontrar los elementos de una estrategia de recuperación, -- si su destreza política y una lectura exacta de la nueva sociedad urbana resultan superiores a sus -- inercias y costumbres del poder."²⁶

Desde nuestra perspectiva, el fenómeno electoral de julio de 1988 y los resultados que produjo en la recomposición de las fuerzas, la formación de nuevos equilibrios políticos y sobre todo, en la participación ciudadana que despertó, fueron la manifestación del agotamiento de las reglas tradicionales del juego político nacional, -- que se vió agravado por la persistencia de la crisis económica.

Este agotamiento fue, sin embargo, circunstancial, en la medida en que pasada la coyuntura electoral de 1988, el sistema de partidos -- volvió, paulatinamente, a sus rasgos característicos: 1) afirmación del PRI como un partido hegemónico-pragmático; 2) reforma a la legislación electoral para asegurar ciertas cláusulas de gobernabilidad para el revolucionario institucional; 3) atomización de --

26. Zapata Loredo, Fausto. et. al. "Sesi de Julio de 1988: Las Elecciones en la Ciudad de México, en La Política Mexicana y el Cambio Democrático, Colección Ensayos Sobre la Modernidad Nacional. Ed. Diana. México, 1990. p-225 y 326.

los partidos de izquierda; 4) fortalecimiento del subsistema de -- partidos "paraestatales"; 5) profundización de la crisis intrapartidista en la derecha mexicana y 6) aparición de nuevas ofertas - políticas para fraccionar el voto opositor.

En adelante, el gobierno habría de ser más cuidadoso al tratar de_ introducir cambios en el escenario de la política. El caso que -- ejemplifica esta voluntad de conservación del propio sistema, fue - el retorno casi inmediato a la hegemonía política del Partido Revolucionario Institucional en las elecciones locales de 1989, con excepción de Baja California y en la recuperación de valiosos espa---cios en el proceso federal del 18 de agosto de 1991.

Todo este proceso demostró que la transformación de la estructura - productiva y la modernización de la economía, en general, se habían concebido al margen de la reforma política o al menos, en tiempos, ritmos y metas distintas.

En el caso del PRI, su ubicación como partido hegemónico-pragmático limitó considerablemente la credibilidad ciudadana en los procesos electorales, fundamentalmente porque, "... por medio de la influen cia que tiene en el Estado y por consiguiente en el gobierno, puede lograr que se autorice la existencia de otros partidos para aparentar una "verdadera democracia" lo que sirve para que Estado y Par--tido se refuercen mutuamente... Así pues, más que una verdadera - competencia entre partidos que, conlleve a una verdadera democra---cia, lo que se da es una lucha intrapartidista, una lucha personas-dirigentes del propio partido dotadas de poder, que buscan benefi---cios personales y no para sus representados".²⁷

El retorno al esquema de partido hegemónico no hace más que reivindicar un elemento tradicional y básico del sistema político: al --

27. Pérez Oviedo, Arquímedes. "¿El Sistema Mexicano Concluye su Ciclo? en Revista de Ciencias Sociales y Humanidades. UNAM-Iztapalapa. Año 8 No. 16 - Julio-Diciembre 1988.

Partido Revolucionario Institucional. Su fortalecimiento obedeció a una necesidad de control y gobernabilidad del régimen, que sin embargo, generó mayor desconfianza social en las instituciones políticas del país.

Este es uno de los factores que influyeron en el elevado abstencionismo de los procesos electorales de 1989 y una de las razones principales para asegurar que en el diseño de la estrategia para reformar al Estado, no se contempló el cambio de sistema político. La propuesta fue en el sentido de renovar ciertos mecanismos al interior del propio sistema.

La estrategia dejó intacta la estructura y la cultura política del país; no afectó ni la relación entre los poderes federales, ni mucho menos a la Institución Presidencial o al régimen que de ella deriva.

El contenido de la propuesta fue lo suficientemente clara para entender que la modernización económica se daría con el viejo sistema político, incluso éste sería la clave para la aplicación de aquélla.

3. CONSIDERACIONES FINALES

El replanteamiento que inicia, Miguel de la Madrid Hurtado, en diciembre de 1982, en materia económica y, en menos medida, en el renglón político, pareció más que obligado a la luz del agotamiento del modelo empleado hasta entonces y que produjo un largo período de (estabilidad relativa) desde 1940.

Este modelo rescató los principales aportes de la escuela Keynesiana en una combinación "sui generis" con las propuestas económicas de los gobiernos mexicanos, justificados a partir del programa revolucionario contenido en la Constitución.

El gasto social y el fortalecimiento paulatino del Estado como el instrumento medular para el desarrollo, constituyeron las vertientes de este modelo. Sus soportes descansaron sobre la base del endeudamiento público y una producción petrolera excesiva.

Las bases del modelo se agotaron al cancelarse la posibilidad de nuevos préstamos y al caer drásticamente los precios internacionales del crudo para exportación. Frente a una realidad de escaso financiamiento pareció lógica la propuesta del gobierno de iniciar la "reordenación económica" y el "cambio estructural", mediante la reestructuración del Estado.

Los factores internos que llevaron a este replanteamiento fueron en su mayoría de carácter económico: elevado déficit financiero del sector público; reservas monetarias insuficientes; pago excesivo de la deuda pública externa; caída en los precios del petróleo mexicano de exportación; grave proceso inflacionario; devaluación de la moneda; incremento en la tasa abierta de desempleo; nula inversión productiva, etc.

Hubo también factores de carácter político, aunque se manifestaron más como efecto de la crisis económica que como causa del cambio de estrategia: desgaste paulatino de las instituciones gubernamentales frente a su incapacidad para ajustar los desequilibrios económicos; desvalorización de la imagen presidencial y de la clase política, en general, fundamentalmente, en el período de transición entre el gobierno de José López Portillo y Miguel de la Madrid; dominio casi absoluto del PRI en los procesos electorales pero incapacidad creciente para incorporar las nuevas expresiones de la sociedad urbana a su maquinaria partidista; cierta percepción de inconformidad ciudadana por el estilo monolítico en el ejercicio de la función pública; escepticismo social en los procesos electorales y agotamiento de la política excluyente como mecanismo de conservación y reproducción del sistema.

Aunque las presiones internas se dieron tanto en el terreno económico como en el político, el cambio de estrategia involucró casi exclusivamente, a la economía. Prevalció la idea de conservar íntegro el sistema político para que a su interior se buscaran los nuevos equilibrios.

Las demandas sobre un nuevo reparto del juego político nacional se vieron aplazadas por la naturaleza de los ajustes económicos, que afectaron directamente la esencia del llamado Proyecto Nacional.

Un proyecto Nacional que se replantearía por, Miguel de la Madrid, en sus aspectos económicos al dar inicio en 1982 la reforma del Estado.

Si las condiciones del país desde inicios de los 70's demandaban un cambio de estrategia, la oportunidad histórica para llevar a cabo este cambio, aplazada por los gobiernos de Echeverría y López Portillo, la asumió Miguel de la Madrid, pero sólo como resultado a la imposibilidad de mantener las fuentes tradicionales de financiamiento del Estado.

La reforma iniciada tuvo un sesgo pronunciado en lo económico, que afectó la estructura del gobierno, pero careció de profundidad en lo político. Con estas características se llevó a cabo el replanteamiento del Proyecto Nacional.

C. EL REPLANTEAMIENTO DEL PROYECTO NACIONAL

C. EL REPLANTEAMIENTO DEL PROYECTO NACIONAL

1. Tendencias.

Durante más de cuatro décadas la factibilidad técnica e histórica del Proyecto Nacional descansó, básicamente, en las siguientes tendencias:

1. Fortalecimiento del Estado y ampliación de su capacidad económica.
2. Creación de organismos descentralizados y empresas con participación estatal.
3. Protección del mercado interno y subsidio a la inversión privada nacional.
4. Regulación de la inversión extranjera directa.
5. Aplicación de un modelo macroeconómico de crecimiento hacia --- adentro.

Esta concepción ubicó al Estado como principal actor económico de la sociedad. En una visión retrospectiva muchas de las características de este desarrollo se justifican plenamente.

Entre 1917 y 1940 se busca reconstruir económicamente a la Nación. El Estado crea la infraestructura necesaria del sistema bancario y financiero, así como las principales empresas paraestatales.¹ Al mismo tiempo se crean las instituciones políticas y sociales que dan forma al Sistema Político mexicano.²

-
1. En este período se crean entre otros las siguientes instituciones: El Banco de México, Nacional Financiera, La Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, etc.
 2. Partido Nacional Revolucionario, Confederación de Trabajadores de México, -- Confederación Nacional de Organizaciones Populares.

En una segunda etapa se impulsa al sistema de economía mixta que fomenta la participación del sector privado en el proceso de industrialización del país. Esta etapa, llamada primero de sustitución de importaciones y, posteriormente, de desarrollo estabilizador, abarca desde 1940 hasta el agotamiento del modelo a fines de la década de los 60's.

Durante la década de los 70's, el Estado sufre una expansión considerable en su estructura administrativa y funciones económicas; la estrategia aplicada trató de responder a la demanda de empleo, --- cubriendo las insuficiencias del sector privado. La base de esta política fueron los empréstitos externos y la explotación petrolera.

El replanteamiento iniciado por Miguel de la Madrid Hurtado sobre el Proyecto Nacional³ cambió la interpretación dogmática de sus principios, para ubicarse en una reducción sistemática de las funciones económicas del Estado, que afectaron tanto la estructura -- como las relaciones de la administración pública federal con la sociedad civil.

Las características generales de este proceso fueron:

- a) Redefinición del concepto "rectoría del Estado" y achicamiento de su espacio de participación económico;
- b) Apertura comercial y fomento al libre mercado;
- c) Contracción de la estructura administrativa del gobierno federal;

3. Que entenderemos aquí, básicamente, como un modelo de sociedad futura institucionalizada, factible, técnica e históricamente, sin menoscabo de otras tantas propuestas que coexistan con el proyecto imperante, en un tiempo y espacio específicos.

- d) Ajuste financiero del sector público;
- e) Fomento a la inversión privada nacional y extranjera; -
- f) Supresión de la política redistributiva del Estado por un esquema regulatorio y,
- g) Aplicación gradualista de una estrategia incluyente en materia económica, aunque menos consistente en el terreno político.

Esta concepción supone más que una redefinición del órgano estatal un orden de relaciones políticas y económicas basado, fundamentalmente, en la premisa de que el "Estado propietario" se opone a los objetivos del desarrollo.

Por ello la exigencia de que su participación se concrete a administrar, realizar obras de infraestructura y garantizar el orden social sin intervenir en la producción o comercialización de los bienes considerados no estratégicos, son la parte sustancial de la nueva propuesta aplicada.

2 Crisis y Replanteamiento.

La crisis representó la oportunidad histórica que habían esperado quienes desde los años 70's impugnaron la existencia del "Estado benefactor". Sin embargo, los cambios cualitativos que exigió el replanteamiento del proyecto constitucional chocaron de inmediato con una nutrida agenda de requerimientos en materia social.

Los cambios introducidos en el proyecto Nacional disminuyeron la capacidad de respuesta del Estado justo en el momento en que la crisis demandaba más su participación para atenuar los efectos sociales de los desequilibrios económicos. La administración pública concentró su interés en las metas económicas del gobierno y no

en los requerimientos sociales de la reestructuración.

"El gobierno de la República ha buscado que la Administración sea congruente con la política económica diseñada para enfrentar la crisis pero el espacio del conflicto ha crecido junto con el tiempo destinado a cumplir las metas del programa económico. La eficiencia de la Administración Pública Federal ha sido insuficiente para evitar la saturación de demandas y expectativas, y esta acumulación actúa en detrimento de la política económica propuesta que, paradójicamente descansa en la eficacia de la Administración Pública. Se trataba de actuar con disciplina financiera, pero sin descuidar la oferta del gobierno, sin desatender las principales demandas, y el proyecto político contempla, además, una respuesta a las expectativas centrales de la población".⁴

Durante la crisis económica el replanteamiento del Proyecto Nacional generó cierto escepticismo entre el ala tradicional del proyecto político de la revolución mexicana, la nueva clase política. Los primeros evaluaron la circunstancia como delicada y prefirieron demandar la continuidad de las formas de participación estatal, los segundos propugnaron por cambios radicales en las funciones y atribuciones del Estado. En adelante dominaría el ala reformadora que propuso la reforma a las estructuras del país a partir de una concepción completamente distinta de las relaciones entre la sociedad y el Estado y, en forma particular, entre éste y los grupos privados, tanto nacionales como extranjeros.

4. Merino Huerta, Mauricio y Patiño Arias Patricio. La Administración del cambio. Ensayo sobre la identidad confusa de la Administración Pública Mexicana. INAP México, 1987. p-70.

Lo que para muchos fue la simple actualización del proyecto constitucional, para otros significó la negación del programa, que por más de seis décadas sustentó la acción de los gobiernos post-revolucionarios.

La factibilidad técnica del replanteamiento descansa en instrumentos concretos de aplicación económico-administrativa.

3 Los Instrumentos.

3.1. La Administración Pública.

Uno de los espacios en los que recejó un peso considerable del --- replanteamiento iniciado fue la Administración Pública. Desde --- 1983 se dieron las primeras medidas para reestructurar su tamaño y sus gastos, aunque no se incidió en sus métodos y procedimientos, --- mucho menos en la forma de elaboración de las decisiones gubernamentales.

Entre las acciones más importantes de este proceso de cambio destacan: reajuste al gasto corriente del sector central; venta, transferencia y liquidación de entidades paraestatales; eliminación de subsidios a ciertos bienes y servicios proporcionados por el go--- bierno; supresión de áreas administrativas y contracción burocrática.

Mientras que la década de los 70' se caracterizó por el fortalecimiento y ensanchamiento del papel y las funciones del Estado plasmado en la cobertura de las instituciones y, en la ampliación del sector paraestatal de la economía; la octava década parece observar la más drástica contracción del gasto público y la mayor desincorporación de organismos descentralizados.

Bajo esta tendencia el Estado deja de ser el empleador mas ---

importante del país; su lugar habrá de ocuparlo el inversionista - privado. La filosofía del cambio propuesta se sintetiza en la siguiente frase:

"La expansión indiscriminada del Estado como política de desarrollo no resuelve los problemas, y sí conduce a congestionarlo y a disminuir su eficiencia".⁵

Esta tesis se convierte, rápidamente, en el fundamento de la redefinición del Estado mexicano en cuanto a sus objetivos, estructura y funcionamiento.

3.2 El Plan Inmediato de Reordenación Económica (PIRE)

El 1° de diciembre de 1982, Miguel de la Madrid, en su discurso de toma de posesión como Presidente de la República, da a conocer un programa económico de diez puntos, en el que se encuentran consignadas las nuevas vertientes de la orientación gubernamental:

- 1°. Decremento del gasto público
- 2°. Protección al empleo.
- 3°. Continuación de obras públicas.
- 4°. Reforzamiento de normas en materia de programación, así como también de ejecución, en el gasto público.
- 5°. Protección y estímulos a programas de producción, importaciones y distribución de alimentos básicos.
- 6°. Incremento de ingresos públicos
- 7°. Crédito a prioridades de desarrollo.
- 8°. Reivindicación en el mercado cambiario.

5. Salinas de Gortari, Carlos "Rectoría del Estado" en la Constitución Mexicana. Rectoría del Estado y Economía. Editorial Porrúa México, 1985. p-16.

- 9°. Reestructuración de la Administración Pública Federal.
 10°. Sostener y fomentar los principios de economía mixta.⁶

Para algunos autores, en lo sustancial las medidas contenidas en el PIRE buscaban cumplir los compromisos y requisitos técnicos que el FMI exigía a México, como condición para concertar nuevos empréstitos:

"Al tomar posesión del Gobierno, Miguel de la Madrid elabora un programa de reordenación económica (PIRE) que es en esencia, la explicación de la carta de intención pactada con el FMI un año antes".⁷

Otros analistas parecen confirmar la tesis de que el FIRE fue elaborado fundamentalmente para responder a este organismo financiero internacional.

Antonio Buenrostro y Angel Calderón aluden a este respecto:

"En noviembre de 1982, las autoridades financieras de México enviaron al Fondo Monetario Internacional una carta que contiene el programa de ajuste diseñado por el Gobierno mexicano, solicitando a la vez el apoyo de dicha institución en la forma de un convenio de facilidad ampliada".⁸

-
6. Véase. Discurso de Toma de Posesión de Miguel de la Madrid Hurtado. Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República. 1° de diciembre de 1982. Los subrayados son nuestros.
7. Guillén R. Arturo "Interpretaciones sobre la crisis en México" en México ante la crisis. González Casanova Pablo y Aguilar Camín Héctor (Coords) Siglo XXI Editores. México 1986. p-161.
8. Buenrostro, Antonio y Calderón, Angel "Algunas consideraciones sobre el Programa inmediato de reordenación económica". en México ante la crisis. op.cit. p-329.

La nueva estrategia económica plasmada en el PIRE entrada en los ajustes financieros a mediano plazo (1983-1985), definió una serie de objetivos concretos. Estos se circunscribieron por una parte, en la necesidad de aplicar las recomendaciones económicas de nuestros acreedores internacionales; pero al mismo tiempo, buscaron sentar las bases para el llamado "cambio estructural" definido como prioridad del nuevo gobierno.

De los diez puntos contemplados por el PIRE algunos se vieron rebasados rápidamente por los efectos de la crisis económica. Este programa contempló medidas para subsanar el elevado déficit público y sentar las bases de la recuperación general de la economía. Dichas medidas no obtuvieron los resultados esperados lo que llevó al gobierno a profundizar las medidas de ajuste con un rigor que no se había previsto en los instrumentos de planeación nacional.

El fracaso del PIRE fue evidente cuando se comparó la distancia entre las metas proyectadas y los resultados obtenidos ... "el Plan Inmediato de Reordenación Económica estaba contemplado como la parte inicial del programa económico sexenal contenido en el plan adecuado de desarrollo 1983-1988. Esta parte inicial abarcaba el primer bienio de la de la presente administración (1983-1988) El PIRE estimaba una tasa de inflación de 60 y 15% para el bienio-1983-1985, el fracaso de este punto salta a la vista y se ha hecho patente el riesgo de la reapertura de la brecha externa".⁹

Ante las dificultades de la crisis y en el marco que orientaron desde un principio los cambios económicos, el gobierno decidió aplicar medidas de ajuste financiero cuyos principales efectos se dejaron sentir en el personal burocrático del Estado.

9. Centro de Investigación Econométrica de México (CIEMEX). "Había PIRE para rato" en revista expansión, Vol. XVII No.423. Septiembre 4, 1985. México. p-38.

3.3 Reajuste Presupuestal y Contracción Burocrática.

La política de contracción del gasto público se tradujo a mediados de julio de 1985 en la desaparición de organismos de la administración pública federal, afectando áreas de Secretarías de Estado, -- Gobierno del Distrito Federal y organismos descentralizados, así como de empresas públicas.

La Secretaría de Programación y Presupuesto dió a conocer las condiciones de esta primera medida de ajuste financiero¹⁰ en la que anunció la eliminación de 15 subsecretarías de Estado y de por lo menos 50 direcciones en distintas dependencias del Gobierno Federal. En el comunicado de la SPP se señaló, además, que se afectaría alrededor de 50 mil personas y se reducirían las oficinas de apoyo a los titulares de los diversos organismos públicos, direcciones generales así como los puestos de asesoría y apoyo en todas las Secretarías de Estado, Subsecretarías, Oficinas Mayores y -- Coordinaciones Centrales en toda la administración pública y sus equivalentes en las empresas estatales y en la banca.

Por su parte, el Departamento del Distrito Federal anunció la eliminación de dos Secretarías y ocho direcciones generales que afectaron, principalmente, a mandos medios y altos de la administración capitalina. Asimismo, se canceló el Programa Regional de Empleo para el Distrito Federal que ocupaba cerca de 40 mil personas.

Para fines de julio de 1985, después del primer reajuste del gasto corriente del Gobierno Central, Angel Olivos Solís, Presidente del Congreso del Trabajo afirmó a la prensa que su organismo "...impediría la salida de 20 mil trabajadores de base y de 36 mil de confianza del Gobierno Federal..."¹¹

10. Véase: El Universal, 23 de julio de 1985. p-8.

11. Véase: Novedades, 28 de agosto de 1985.

Durante el mes de agosto la banca nacionalizada declaró su intención de cancelar números puestos (alrededor de 20 mil), despidiendo tan sólo en ese mes a cerca de 10 mil trabajadores.¹² -

En los últimos días de este mes los "recortes" de personal ----- incluían a las principales empresas del sector paraestatal: PEMEX, Comisión Federal de Electricidad empresas mineras y algunas entidades de gobiernos estatales.

A mediados de septiembre no menos de 50 mil personas habían perdido su empleo a causa de la política de ajuste financiero. Desde el inicio de esta política el gobierno argumentó razones que no convencieron a los sectores afectados: "...la medida es dolorosa pero necesaria, a fin de hacer frente a una situación de agravamiento de la crisis".

Las principales evidencias de este agravamiento consistieron en la caída de los ingresos por venta de petróleo, mayor transferencia de recursos hacia el exterior por concepto de deuda externa y mayores gastos del gobierno por una inflación superior a la prevista.

Las condiciones económicas que prevalecieron en 1986 ratificaron la tendencia gubernamental en el sentido de achicar la estructura administrativa del Estado. Para empezar, el proyecto de presupuestos federal aprobado previó una austeridad mayor por concepto de gasto corriente de las dependencias y entidades de la administración pública. La reducción del presupuesto fue del orden del 3% con respecto al del año anterior y se dispuso la congelación de nuevas plazas en el sector público, aumentando los egresos por concepto de deuda pública externa e interna.

12. Ibid.

Aunque con programas menos drásticos la política de ajuste y con-tracción burocrática se mantuvo durante todo el sexenio de Miguel de la Madrid. Fue un aviso muy claro de que las cosas habían cam-biado y que en adelante el Estado no se mantendría como el "gran -empleador". Para eso, la tendencia que asumió fue la de fortale-cer la inversión privada en todos los ámbitos de la economía.

3.4 Reestructuración del Sector Paraestatal.

El cambio de concepción en el proyecto adquirió mayor nitidez, --- cuando el gabinete económico de Miguel de la Madrid inició la reestructuración del sector paraestatal. Se hizo obligado, entonces, redefinir algunas atribuciones del Estado mediante la reforma del apartado económico de la constitución.

Bajo el esquema de reordenación y cambio estructural de la economía manejado, creció la ofensiva empresarial contra la interven-ción del Estado y se puso en evidencia el escaso interés gubernamental para conservar íntegro dicho sector.

Los argumentos que se utilizaron para justificar el tránsito hacia un Estado menos grande se encaminaron a explotar, en la mayoría de los casos, la ineficacia administrativa y el burocratismo de las entidades públicas.

Benito Rey Romay alude a este respecto "si bien el -tema de las industrias de participación estatal padece de un amplio desconocimiento en términos objetivos, goza de un gran poder de atracción subjetivo... De hecho la crítica a las empresas de inversión estatal ha sido siempre relativamente abundante. Pero hoy se ejerce públicamente todos los días. Las paraestatales se han puesto de moda y la crítica es de frente, más bien dicho, se enfrenta a ellas. Así -

pues, las importantes cuestiones a analizar no son - la indiferencia, sino los argumentos que se esgrimen, su origen y los resultados. Respecto a los argumentos, la mayoría de ellos son ahora pobres y anticuados en la mayor parte de los casos. Sin embargo, -- una serie de juicios -algunos son ya sentencias- extraídos de tal argumentación han trascendido ampliamente en el país y en el extranjero y se han convertido en lo interno en voz popular debido a la mención nada ignorancia generalizada...¹³

La reestructuración del sector paraestatal vino a ser obra exclusiva del gobierno, quien dominó la estrategia de la reforma administrativa. Su posición llegó más lejos que la crítica empresarial - que cuestionaba la gestión ineficiente de las entidades públicas - pero nunca su existencia. De un problema administrativo el nuevo gabinete creó toda una concepción política, en cuyo centro se ubicó al "gigantismo estatal" como el meollo del asunto.

De esto se desprende una de las características más nítidas del proceso de cambio: la de ser un movimiento iniciado desde el Estado con escaso involucramiento de la sociedad civil. La estrategia tanto como sus métodos e instrumentos se resolvieron al margen de una política incluyente.

El replanteamiento del proyecto nacional llevado a cabo se alimentó socialmente de un debate generado desde la estructura gubernamental que supo explotar las acusaciones de ineficacia y falta de

13. Rey Romay, Benito. La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado. Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM.- Siglo XXI Editores. México, 1984. P-17.

honradez de algunos empresarios públicos, que invariablemente se - utilizaron como ejemplos para desacreditar la política industrial del Estado, iniciada en la década de los 40's.

Sin embargo, los diseñadores de la nueva concepción parecieron limitar al máximo el contrapeso de las razones históricas en la existencia de este sector.

Sobre estas razones que se marginan en el proceso de reestructuración del sector paraestatal destacan:

- "1) Creación de empresas para ejercer algunas de las nuevas funciones que la Constitución encomendaba al Estado, tales como la estabilidad -- del sistema económico nacional y el impulso al desarrollo.
- "2) Constitución de entidades para la explotación nacional de los recursos estratégicos o para la generación de insumos de uso difundido a nivel industrial o agrícola. Destacan entre éstas, - Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad y la Consolidación de los Ferrocarriles Nacionales de México en el período cardenista, así como los grandes proyectos industriales del decenio de los años cuarenta: Altos Hornos de México y Granos y Fertilizantes, que posteriormente se transformaron en Fertilizantes Mexicanos.
- "3) Desarrollo de entidades para aumentar la integración de la planta productiva nacional. Esta función ha sido permanente: destaca la creación de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas,-

en los años sesenta, y el importante esfuerzo - en actividades productoras de bienes de capital, impulsada fundamentalmente por Nacional Financiera, en el decenio de los años setenta's.

- "4) Compra de empresas desarrolladas inicialmente - por el sector privado, pero que no pudieron operar adecuadamente por problemas vinculados a -- los altos montos de inversión, largos periodos de maduración de las inversiones, deficiencias de gestión. Entre estas empresas destacan las vinculadas a la producción de equipo y material de transporte (antiguo complejo industrial de Ciudad Sahagún, Hgo.), textil, pesquera, ingenios azucareros y las empresas del grupo SOMEX.
- "5) Constitución de entidades para impulsar el desarrollo tecnológico y los servicios modernos de apoyo a la actividad productiva y comercial. -- Así, por ejemplo, en los años setenta se organizaron los Institutos Mexicano del Petróleo, de Investigaciones Eléctricas Nacional de Investigaciones Nucleares y el Mexicano de Comercio -- Exterior.
- "6) Creación de empresas para lograr objetivos específicos de bienestar social, ya sea mediante el suministro de productos básicos de consumo masivo a precios adecuados o por instrumentos específicos que garanticen el ingreso campesino. -- En esta función destaca por su relevancia el -- Sistema de la Compañía Nacional Subsistencias - Populares (CONASUPO) en su triple actividad de comercialización de productos agrícolas de ---

producción industrial de algunos bienes básicos y de distribución mayorista de productos de --- consumo masivo".¹⁴

La acción del Estado en el terreno industrial respondió, por más - de cinco décadas, a necesidades específicas. A la luz de este --- desarrollo histórico es que cobra relevancia la reestructuración - del sector porque no es un cambio simple, sino la puesta en marcha de una transformación que rompe con las tendencias del desarrollo nacional.

Algunos indicadores muestran que estos cambios no se habían previs- to con la profundidad con que finalmente se aplicaron. Por ejemplo, hacia 1981, Miguel de la Madrid Hurtado aseguraba que el sector -- paraestatal era uno de los principales instrumentos de la estrate- gia de desarrollo, por lo que se debería fortalecer tanto su es--- tructura como su administración, mediante el establecimiento de -- organismos que evaluarían los resultados de cada entidad y procur- rarían una mayor responsabilidad del empresario público.¹⁵

Los argumentos que se manejaron en un principio incidían en la re- levancia de la actividad industrial del Estado al generar nuevas - actividades, incorporar productos al catálogo industrial del país, dinamizar los procesos de generación de empleos, producción y for- mación bruta de capital fijo, etc.¹⁶ Pero todo indica que la pro- fundidad de los desajustes económicos aunado a las presiones que

-
14. Villarreal, René. "La empresa pública en el desarrollo de México: mitos y - realidades" en Revista Empresa Pública, Problemas y Desarrollo Centro de Investigación y Docencia Económica. Vol. I. Núm.1. Enero-abril, 1986-México. p-28.
15. Véase: Madrid Hurtado, Miguel De la. "Conferencia dictada en el programa de desarrollo de la Alta Dirección de la Empresa Pública", en la empresa pública en México, factor de desarrollo económico y so- cial del país. Centro Nacional de Productividad. México, agosto de 1981.
16. Véase: Machado Jorge, et. al. "La Estructura de la Industria. estatal 1970- 1985", en revista Economía Mexicana. Núm.7 Centro de Investigación y Docencia Económica. México, 1985.

ejercieron nuestros principales acreedores externos orillaron al gobierno a un cambio más profundo en el sector paraestatal.

Se tenía una cierta conciencia sobre la necesidad de iniciar una reforma económica de alta envergadura; sin embargo, todo hace pensar en un proceso menos violento en la reestructuración del sector que controlaba los instrumentos básicos del Estado para manejar la dirección de los objetivos del desarrollo.

Todavía como Secretario de Programación y Presupuesto, Miguel de la Madrid, señalaba categórico en 1981 que la presencia de empresas del Estado.

"...lejos de ser una acumulación fortuita de actos improvisados de Gobierno, constituye la herencia económica, social y política más importante con que el Estado de la revolución ha dotado al pueblo de México; es el resultado de un prolongado esfuerzo, es el resultado de una continuidad y es el resultado, también, de una inusitada visión histórica de la sociedad mexicana organizada".¹⁷

En conjunto, estas declaraciones indican que el replanteamiento del Proyecto Nacional sobre la actividad industrial del Estado, -- respetaría las principales vertientes de la rectoría económica gubernamental. Sin embargo, una vez que el poder, el grupo encabezado por Miguel de la Madrid instrumenta cambios profundos en el --- modelo económico, que reflejaron dos situaciones concretas: 1) un --- manejo estratégico del interés nacional en una élite de funcionarios con formación económica y 2) que el replanteamiento del proyecto, en los términos en los que se aplicaba, obedecía más a las presiones externas que a las internas, incluso los principales ---

17. Fragmentos de la Conferencia dictada por Miguel de la Madrid H. op.cit.p-27.

actores sociales, políticos y económicos nacionales, al parecer, - no participaron activamente en el diseño de la nueva estrategia.

Las "recomendaciones" técnicas de nuestros acreedores internacionales buscaron desplazar al Estado como el eje fundamental del modelo de desarrollo. En adelante, "...el gobierno no podrá ser... el defensor del campo industrial que ha abarcado, ni tampoco el interesado en hacerlo crecer. Esto no representa un cambio simple en la administración pública, sino el inicio de una profunda transformación económica y política del país que pone a discusión no sólo la forma de su desarrollo futuro, sino su viabilidad".¹⁸

La reestructuración del sector paraestatal sentó las bases técnicas de la nueva concepción del Proyecto Nacional. Sin embargo, a la transformación de la estructura económica del Estado no correspondió un cambio significativo en la ideología, que siguió dominada por un discurso "revolucionario" que reivindicaba la presencia del modelo estatista que se quería superar. Esto representó una primera contradicción de los cambios iniciados: sustentar parte de la legitimidad de los procesos en una filosofía "asistencial y de justicia social" condujo a un constante cuestionamiento entre la plataforma económica neoliberal y la ideología "revolucionaria" de la clase política. Es decir, que el replanteamiento del proyecto requería urgentemente un cambio de descanso que no estuviera sustentado en el diario de la revolución mexicana.

4 La Crítica a la Eficiencia y al "Gigantismo" Estatal.

Inicialmente se buscó justificar las acciones tendientes a instrumentalizar el nuevo modelo económico dando entrada a los argumentos sobre la corrupción y la ineficiencia administrativa de -----

18. Rey Romay, Benito. La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado. op. cit. p-32.

algunas empresas públicas.

El mecanismo aplicado para desincorporar entidades en las que participaba el Estado como socio mayoritario se inició con la venta, transferencia o liquidación de empresas poco relevantes, con una administración obsoleta y sobre todo, poco rentables. Fue el caso de compañías dulceras y fábricas bicicleteras que pusieron el marco idóneo que justificaría las liquidaciones de otras empresas --- como URAMEX, SIDERMEX o la venta de empresas que representaban --- utilidades reales tales como la Compañía Mexicana de Aviación o -- Teléfonos de México.

Poco después, los argumentos se deslizaron hacia un contexto más - acabado. Se criticó el "enorme" tamaño del Estado, adjudicándole las causales de los déficit financieros del sector público. La -- insistencia --principalmente de los empresarios-- en esta crítica -- también parece ubicarse en planteamientos bastante generales y no del todo precisos.

Por ejemplo, una revisión más detallada sobre el tamaño del gobier no mexicano reporta las siguientes consideraciones:

- 1) La participación de las empresas públicas en el producto interno bruto a nivel mundial para el período 1974-1977 osciló en -- 9.6% en países desarrollados y en 8.6% en países en vías de desarrollo.¹⁹
- 2) A nivel nacional la participación de las empresas públicas mexi- canas en el producto y en el empleo, para el período 1977-1983- fue de un 7.5% del PIB hasta 1979, de 10.4% en 1980-1981 y de 16.9% de 1982-1983. (ver cuadro y gráfica No.1).

19. Véase: Jorge y Pérez, Wilson. "Evaluación Económica de la Participación de la Empresa Pública en la Industria Mexicana", en Revista Empresa Pública: Problemas y Desarrollo, op.cit. pp 62 a 65.

- 3) En cuanto a la ocupación en este sector, los principales índices para los países desarrollados, en este período, reportan -- los datos siguientes: en Austria el Estado ocupa el 33% de la población económicamente activa; en el Reino Unido y Escocia el 29%; en Estados Unidos e Italia el 18% y en el Japón el 13%. -- Para México, la cifra es del 20%.²⁰
- 4) En cuanto al nivel de participación de las empresas del Estado en los índices anteriores, los porcentajes son los siguientes:-- Austria 14%; Alemania Federal, Francia y el Reino Unido, 7.5%;-- Japón y Estados Unidos 2%; México 4.5%.
- 5) Con los datos de la gráfica número 2, observamos que el Estado mexicano participa en la ocupación, absorbiendo para 1983 el -- 20.4% de la población económicamente activa y genera más de --- cuarta parte del producto interno bruto del país. (25.6%).

"De lo anterior se deriva que si el Estado con 20.4% de participación porcentual en el empleo en 1983 realizaba 25.6% del PIB, el - empleo estatal es, un promedio, más productivo que el resto de la economía. Más aún, las empresas públicas con sólo 6.4% del empleo nacional en este mismo año realizaron más del 18% de la producción, con lo cual su productividad promedio supera en más de tres veces a la del conjunto de la economía nacional"***

Con las acotaciones anteriores estamos en posibilidad de inferir - que hacia 1983 el tamaño del sector público, particularmente de su sector industrial, se ubica en una posición intermedia entre las - principales economías desarrolladas.

De esta manera, se puede concluir que la tesis del gigantismo esta - tal no encuentra sustento en la realidad, puesto que para estas --

20. Véase: "The Economist" 30-XII-1988, citado por René Villarreal. op.cit.p-83.

SECTOR PÚBLICO.
PERSONAL OCUPADO POR LOS SECTORES INSTITUCIONALES
1975-1983.

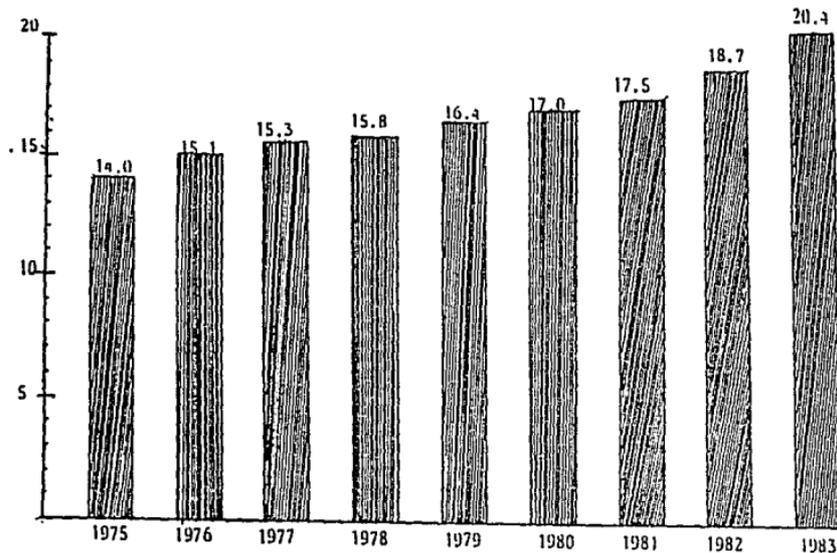
NÚMERO DE OCUPACIONES REMUNERADAS. PROMEDIO ANUAL.

DENOMINACION	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
TOTAL SEC. PÚBLICO	2,151,890	1,347,300	2,477,144	2,657,063	2,900,648	2,033,744	3,502,413	3,709,065	3,990,702
GOBIERNO GENERAL	1,622,948	1,783,143	1,885,172	2,025,959	2,225,823	2,465,261	2,700,898	2,843,501	2,991,799
GOBIERNO CENTRAL	1,160,458	1,267,835	1,328,431	1,444,827	1,584,021	1,704,261	1,881,330	1,958,572	2,076,758
GOBIERNO LOCAL	320,266	362,191	396,838	411,038	455,931	556,000	593,016	626,757	651,096
SEGURIDAD SOCIAL	142,724	153,117	162,303	169,494	185,871	205,006	226,552	258,672	263,945
EMPRESAS PÚBLICAS	528,942	564,157	591,972	631,704	674,821	738,477	801,515	865,564	998,903
De Control Directo	291,765	311,175	309,346	320,975	333,342	357,904	381,230	390,053	399,939
De Control Indirecto	237,177	252,978	282,626	310,129	341,479	380,573	420,285	475,511	598,969
No Financieras.	209,638	219,615	245,965	270,125	296,883	329,068	356,870	369,011	372,888
Financieras.	27,539	33,363	36,661	40,104	44,596	51,505	63,415	106,500	226,476
PARTICIPACION DEL SECTOR PÚBLICO EN EL PIB.	14.0	15.1	15.3	15.8	16.4	17.0	17.5	18.7	20.4

FUENTE: Participación del Sector Público en el PIB de México. INEGI-SPP, México, 1985. p-5

PARTICIPACION DEL SECTOR PUBLICO
EN EL TOTAL DEL PERSONAL OCUPADO
PARA EL PERIODO 1975-1983. (EN
PORCIENTO DEL TOTAL).

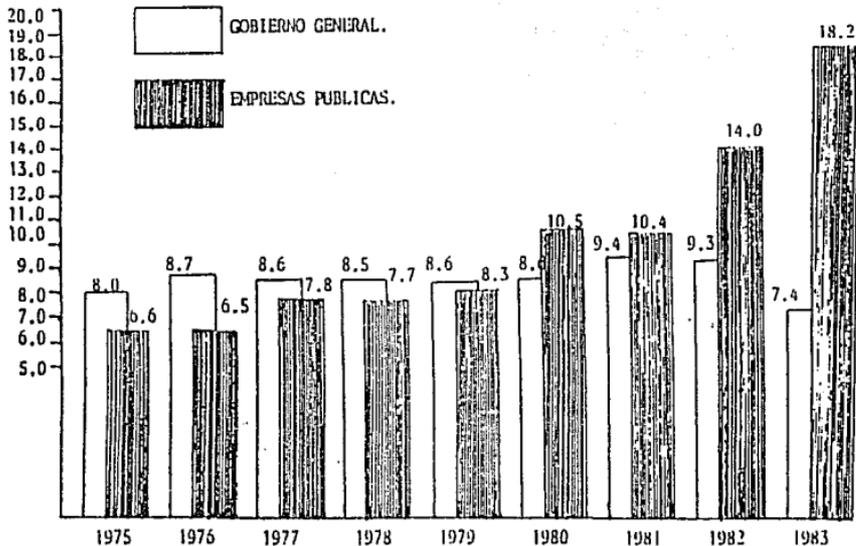
GRAFICA No. 1



FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto. Sistema de Cuentas Nacionales Tomo VI.
México, INEGI.

GRAFICA No. 2.

PARTICIPACION DEL SECTOR PUBLICO
EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO
Y EN LA OCUPACION DE PERSONAL
EN MEXICO.



FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto. La Participación del Sector Público en el Producto Interno Bruto de México. México, SPI-INI/IT, 1983.

fechas, la situación del Estado mexicano corresponde en un nivel intermedio entre las variables en cuestión.

5 Reforma Constitucional y Proyecto Nacional.

La discusión sobre las paraestatales, su importancia a la dificultad que entraña su modernización, crece con el anuncio de nuevas empresas en venta, transferencia o liquidación. Son mucho y muy variados las interpretaciones en cuanto a este proceso desde aquellas que defienden con argumentos sólidos esta tendencia del Estado mexicano hasta las que se oponen a dicha política de desincorporación.

Ambos enfoques tienen un buen número de simpatizantes; sin embargo, la primera interpretación cuenta con mayores elementos técnicos -- que fundamentan su credibilidad: 1) reforma al apartado económico de la Constitución (artículos 25 al 28); 2) llegada al poder de un grupo de políticos cuya formación económica y técnica se ubica por encima del a la tradicional del PRI; 3) aceptación social del replanteamiento del proyecto nacional con altos niveles de desinformación ciudadana sobre el contenido, alcances y habilidad del mismo.

El capítulo económico de la constitución sufrió profundas reformas al inicio del sexenio de Miguel de la Madrid, mismas que permitieron formular una defensa constitucional de los cambios instrumentados en el aparato público tanto en su sector central como en su sector paraestatal.

Los argumentos de esta reforma desde la óptica de varios investigadores²¹ se trata de una actualización al texto constitucional que

21. Véase: entre otros a Orozco Hernández, J. Jesús "El Marco Constitucional de la Planeación", a Valadés, Diego, "El Capítulo Económico de la Constitución", a Camacho Solís Manuel: "Constitución y Desarrollo Nacional", ponencias presentadas en la UNAM sobre la rectoría del Estado y, el Régimen de Economía, revista en el Marco de la Constitución. Recopilación de ponencias en el libro: México: Rectoría del Estado y Economía Mixta. op. cit.

responde a las nuevas exigencias de la reestructuración interna de la economía en el marco de las tendencias mundiales de la globalización.

Los cambios introducidos en los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales redefinen algunas atribuciones del Estado y clarifican el concepto de rectoría económica, zonas y áreas estratégicas, así -- como los renglones de prioridad que se mantendrán bajo su control. En la interpretación de estos conceptos está el cambio más importante.

"Con las reformas y adiciones a los artículos 25,26, 27 y 28 constitucionales se explicitó y sistematizó" no sólo dicha rectoría y la economía mixta sino que se conformó el proceso de planificación nacional, cu yas reformas anteriores habían atendido predominante mente a aspectos políticos y sociales, en tanto que poco se habían ocupado de las cuestiones económicas".
22.

El contenido de las reformas incorporadas a los artículos señalados fue el punto de inicio de la ruptura entre la interpretación tradicional del proyecto y la nueva concepción impuesta por la --- clase política que accedió al poder. Si antes el objetivo de las reformas constitucionales buscaban justificar la cobertura económica y social del Estado, de tal forma que "la institucionalización de la intervención del Estado... se fue incluso, constitucionalizando", desde 1983, se pretendió constitucionalizar la no intervención.

La cuestión de fondo radicó en un cambio sustancial en la estrategia: en adelante el concepto de economía mixta sólo tomaría forma

real mediante el fortalecimiento de la inversión privada nacional y extranjera. Es decir, se suprimía el sistema mediante el cual, este sector se supeditaba teórica y facticamente al predominio del Estado.

La dirección gubernamental del desarrollo fue, asimismo, un proceso que no se entendía sino en función al involucramiento del resto de sectores económicos de la sociedad civil.

A partir de 1983 predomina la idea -que se materializó en acciones concretas del gobierno- de que el sistema de economía mixta -- había tenido una influencia excesiva del sector público y una escasa participación de los sectores privado y social.

La nueva interpretación del proyecto consistió en una política de fortalecimiento de la inversión privada nacional y extranjera, --- bajo el entendimiento de que el gobierno sería, en el futuro, un aliciente que complementará la acción económica de los particulares.

La economía mixta dejaría de funcionar en sus términos tradicionales en cuanto a la estructura de un amplio sector empresarial del Estado y sólo tomará significado con relación al nivel de inversión e involucramiento de los grupos privados, considerados por la estrategia aplicada, como pivotes del desarrollo.

.6 Consideraciones Finales.

Desde todos los ángulos vistos, el replanteamiento del Proyecto -- Nacional consistió en la puesta en marcha de un nuevo esquema para la participación económica del Estado. Los cambios introducidos - dejaron fuera del análisis las razones históricas del estatismo - mexicano que tenían sustento en el texto constitucional.

Lejos de que esta evolución peculiar del Estado limitará o condicionará el desarrollo empresarial, podemos asegurar que coadyuvó - de manera significativa a su existencia.

La empresa pública evolucionó de tal manera que en muchas áreas se constituyó como suplemento eficaz de la inversión privada, compitiendo con sus productos tanto en el mercado nacional como en el mundial.

Al amparo del Estado los grupos privados se consolidaron; aunque - llegado el momento padecieron de una incapacidad crónica para sobrevivir sin el apoyo del gobierno. Por primera vez, se les exigió que asumieran el papel relevante que la nueva concepción del proyecto les demandaba.

En síntesis, los cambios instrumentados por el gobierno dejaron al descubierto que la sociedad mexicana, en su conjunto, era mucho - más dependiente de la acción del Estado que de la iniciativa privada.

No existían las condiciones económicas, ni de cultura política para transitar, de una manera radical, hacia una condición totalmente distinta. Se aceptó, entonces, que la reforma sería resultado de un proceso que involucraría varios sexenios, aunque las tendencias del replanteamiento del Proyecto Nacional se asumieron como - irreversibles.

La reestructuración del proceso recayó en las funciones y atribuciones económicas del Estado, para lo cual hubo de reformar el texto constitucional en sus apartados fundamentales. De esta manera, el gobierno aseguró la congruencia entre la norma y el programa de la reforma.

El proceso iniciado, sin embargo, entrañó una serie de necesidades

que hoy todavía no están resueltas completamente. Los requerimientos de la reforma en el ámbito económico, político, social y administrativo, en muchos sentidos, parecen constituir una nutrida -- agenda de asuntos pendientes de la más alta prioridad.

Como todo, fue claro que el replanteamiento del Proyecto Nacional-- iniciado por Miguel de la Madrid se transformó en el objetivo básico de la reforma del Estado del Presidente Carlos Salinas de Gortari.

A la luz de los resultados que reportan las reformas salinistas se considera al período 1982-1988 como un sexenio de transición entre el Programa Tradicional de la Revolución Mexicana y la nueva concepción del Proyecto Nacional, que descansa en la figura de un Estado disminuido en sus atribuciones económicas y en su cobertura -- administrativa.

SEGUNDA PARTE

A. EL SISTEMA POLITICO Y LA ELITE SALINISTA

A. EL SISTEMA POLITICO Y LA ELITE SALINISTA

1. PLANTEAMIENTO.

El sistema político mexicano ha estado expuesto en los últimos años a una intensa transformación de facto, que en más de un sentido, ha cambiado las reglas tradicionales y los valores no -- escritos de la lucha por el poder.

Se aprecia un desgaste significativo de algunos de sus principales elementos: el Partido Revolucionario Institucional pierde efectividad como espacio de movilidad social; la clase política -- asume otros perfiles y se desplazan, objetivamente, los cánones de la ortodoxia priísta revolucionaria, sustentada por más de seis décadas, en el llamado Estado asistencialista o benefactor.

La parte política del nuevo proyecto nacional se intenta justificar, en lo ideológico, con esquemas doctrinarios generales.^{1/} Con una percepción clara en el terreno de la economía, la reforma del Estado tiene dificultades reales para definirse en lo político. Los objetivos e instrumentos de la primera son muy distintos a los del segundo.

Por espacio de una década, la fisonomía económica de México-- se ha transformado sustancialmente: se pasó de un modelo de crecimiento hacia adentro a otro que descansa en el sector externo de -- la economía; del Estado asistencialista se arribó al Estado moderno de corte liberal; de la función secundaria del empresario respecto al desarrollo, se llegó a la conclusión de que su participación es básica para cualquier objetivo de crecimiento económico; -- de la protección al mercado interno se llegó a la apertura comercial, en muchos sentidos de carácter unilateral; de los esquemas --

1. En varios discursos, el Presidente Salinas y sus principales colaboradores han definido estos criterios ideológicos generales: "...la reforma de la revolución es el proyecto del México del siglo XXI", "Como en tiempos de --

tradicionales de financiamiento público, se arribó a una política - fiscal agresiva y a un monetarismo ortodoxo.

Estos cambios económicos, que no son simples transformaciones coyunturales sino aspectos de un programa de reforma a largo plazo, parecen tener en la actualidad -y esto sería una debilidad de la - estrategia- un sólo eje conductor: la globalización económica y la integración comercial en bloques regionales. La fortaleza del Estado moderno; bajo el nuevo enfoque, descansa, precisamente, en la - capacidad de las economías nacionales para adaptarse a este modelo internacionalista.

La reforma económica se ha dado con tiempos, prioridades y metas certeramente planeadas; por el contrario, los cambios operados en el sistema político responden mucho más a las presiones del ambiente que a un programa racional de transformación. A juzgar por los hechos, ha sido hasta hoy un proceso bastante anárquico.

Se trata, más bien, de una serie de cambios hasta cierto punto forzados, en dos direcciones fundamentales: la primera, compete en forma estricta a la clase política, que en el reacomodo sexenal ha iniciado una recomposición excluyente; la segunda, fruto del fortalecimiento de las oposiciones internas que, paradójicamente, han obtenido excelentes resultados con el enfoque aperturista del régimen en materia económica y comercial, debido a que algunos elementos del sistema político se han mostrado muy sensibles a la crítica del exterior. Esto se ha traducido en el avance territorial de algunas -- ofertas políticas, básicamente, la relativa a la derecha mexicana - representada por el Partido Acción Nacional.

Juárez, el éxito del país está en la reforma...", "El liberalismo social, es la - nueva filosofía de una revolución que lejos de desaparecer se reforma para responder a las nuevas condiciones del entorno mundial", etc. Véase: Informes presidenciales 1989, 1990 y 1991, así como el discurso pronunciado por el Jefe del Ejecutivo Federal el 4 de marzo de 1992, en la celebración del 63 aniversario del PRI.

La metamorfosis que experimenta la clase política registra -- los siguientes elementos de relevancia: 1) fusión de los cuadros - públicos con los del sector privado; 2) desplazamiento de la ideología revolucionaria, de corte tradicional y nacionalista, por una doctrina aperturista que redefine en los hechos los conceptos más importantes de los principios básicos de los gobiernos priistas: Estado nacional, soberanía e independencia, entre otros; 3) se concibe a la política como síntesis de habilidades técnicas; 4) desaparición gradual de los llamados "políticos profesionales" del Estado; 5) división interna entre políticos ortodoxos o tradicionalistas y los de corte "moderno" o salinistas y 6) identificación de varias tendencias ideológicas en los grupos que se mueven en el gabinete presidencial, que recorren un espectro mas o menos diversificado de opciones y propuestas políticas: desde los partidarios del monetarismo -- clásico hasta los que se identifican con la escuela de la socialdemocracia europea.

La transformación del sistema político está vinculado, como se ha señalado, al avance de las fuerzas de oposición, proceso que -- no se explica del todo sino en función de los factores exógenos del fenómeno.

Entre México y otras naciones, principalmente con los Estados Unidos de América, existe una compleja red de vasos comunicantes y de factores de presión, que exceden con mucho a la capacidad de controlar internamente algunos procesos.

El internacionalismo como propuesta triunfante de la élite en -- el poder, está presionando seriamente al gobierno mexicano para -- flexibilizar algunas zonas de nuestra base política, misma que -- había permanecido intocada, en lo sustancial, durante más de seis décadas.

Paradójicamente, la consolidación de la estrategia económica --

ha demandado control absoluto del ambiente político; sin embargo, las presiones han sido mucho más significativas que la capacidad para regularlos y controlarlos.

En este sentido, la convergencia programática del gobierno con algunos planteamientos del PAN y el acercamiento, aún con bastantes dificultades, con el PRD, muestran, en realidad, una gran debilidad de la estrategia empleada. Se reconoce con ello, que hay ciertas zonas prioritarias que el proyecto económico -- ha descuidado: el terreno de los entendimientos y consensos básicos con las principales fuerzas políticas del país.

El papel de múltiples organizaciones sociales^{2/} han contribuido, asimismo, al proceso de cambio coyuntural del sistema político. La acción de estos cuerpos intermedios de la sociedad civil no se ha dado de manera homogénea, pero en algunos escenarios, ha transformado, en cierta medida, la orientación de las políticas públicas.

Al afirmar que el sistema político se constituye hoy como un punto débil de la reforma del Estado y del nuevo proyecto nacional, se alude, fundamentalmente, a los riesgos que entraña la ruptura, mas o menos violenta, de los valores y esquemas tradicionales del quehacer político nacional que, después de todo, no ha logrado consolidar su nueva fisonomía. Existen problemas -- inmediatos: en lugar de pluralidad se presenta un espacio de confrontación política permanente; la administración electoral es -- cuestionada (en forma reiterada); el equilibrio de poderes federales se nota ampliamente débil frente al poder presidencial que trastoca, asimismo, las autonomías estatales, etc..

El cambio de reglas y procedimientos políticos han dejado -- por lo menos tres resultados visibles: 1) la fragmentación de la 2. Entre ellas: la CONAMUP, ANAMUP, Asamblea de Barríos, Comités de Defensa Popular, Asociaciones Cíviles, etc..

clase política; 2) la identificación de dos corrientes ideológicas, la primera que se encuentra un tanto escéptica frente a los cambios instrumentados sobre el proyecto nacional y, la segunda, partidaria de la modernización y del crecimiento hacia afuera; 3) la pérdida cada vez mayor de la autonomía relativa del Estado, frente al avance dinámico del poder económico.

La política se manifiesta como punto débil del proyecto salinista, también, por la relación antitética entre la doctrina y la ideología del PRI, que no compatibiliza, en muchos aspectos, con el contenido económico del nuevo modelo de desarrollo. Entre ambos, más allá del discurso, se ha roto cualquier posibilidad objetiva de correspondencia y complementariedad.

Por otra parte, la estrategia empleada no ha resuelto una cuestión básica: la de vincular el proceso de reforma en general a un esquema auténticamente incluyente. Hasta ahora, ha dejado fuera a numerosos cuadros priistas y a grupos que no comparten el enfoque actual del desarrollo.

A continuación se analizarán algunos aspectos del sistema político actual, especialmente, el que se refiere a la conformación de la nueva clase política. Se intentará rescatar los datos más relevantes que parecen confirmar la fusión entre los sectores público y privado, así como algunos aspectos de la metamorfosis ideológica que se da sobre el legado histórico de la revolución mexicana.

Si el estudio declara como válidas estas tendencias, entonces se podrá comprobar que la lucha del poder económico por alcanzar el poder político es un proceso no sólo avanzado sino concluido en ciertas zonas del Estado. Asimismo, se podrá entender, la urgencia de la nueva clase política por adecuar el marco histórico-ideológico de legitimidad estatal a la nueva composición de gobierno.

2. EL ASCENSO DE LA NUEVA CLASE POLITICA: SUS ORIGENES.

A fines de los años sesenta y principios de los setenta, el actual grupo en el poder³ egresaba de la Universidad Nacional y de otras instituciones de educación superior, para incorporarse al gobierno de Luis Echeverría Álvarez y, conformar, en parte, la llamada "efobocracia" que hubo de caracterizar algunas instancias de su administración.

Carlos Salinas de Gortari, Manuel Camacho Solís y Emilio Losoya Thalman, obtienen el título de licenciados en economía por la UNAM (1964-1969), Jaime Serra Puche, egresa de la licenciatura en ciencias políticas, también por la UNAM (1969-1973), Ernesto Zedillo Ponce de León, obtiene el título de licenciado en economía por el Instituto Politécnico Nacional (1969-1972), Pedro Aspe Armella, se gradúa como licenciado en economía del Instituto Tecnológico Autónomo de México (1970-1974).

José Córdoba Montoya, egresa como ingeniero por la Ecole Polytechnique de París, Francia, Patricio Chirinos Calero, obtiene el título de licenciado en economía por la UNAM (1959-1964), María Elena Nava, se gradúa como licenciada en sociología y en economía, ambas por la UNAM (1973-1975 y 1974-1977, respectivamente), Luis Donald Colosio Murrieta, obtiene el título de licenciado en economía por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (1968-1972).⁴

Con excepción de Patricio Chirinos Calero, los integrantes del actual gabinete presidencial, incluyendo al Jefe del Ejecutivo---

-
- * Término con el cual se calificó al nuevo grupo de colaboradores del Presidente cuya característica básica fue su corta edad, que en promedio fluctuó entre los 22 y 25 años.
 - 3. Se analiza una muestra de 10 funcionarios del más alto nivel de la administración en turno: Carlos Salinas de Gortari, Manuel Camacho Solís, Emilio Losoya Thalman, Ernesto Zedillo Ponce de León, Pedro Aspe Armella, José Córdoba Montoya, Patricio Chirinos Calero, María Elena Vázquez Nava, Luis Donald Colosio y Jaime Serra Puche.
 - 4. Véase: Diccionario biográfico del gobierno mexicano, 1989. Presidencia de la República. Unidad de la crónica presidencial.

vo, cuentan con estudios de post-grado en universidades del -- extranjero, principalmente de los Estados Unidos.

Otra característica que sobresale es que, en la mayoría -- de los casos, su ingreso al Partido Revolucionario Institucional se dió apenas en la década de los ochenta, no obstante que su -- participación en el gobierno data, como hemos apuntado, de prin-- cipios de los setenta. Su relativamente cercana incorporación -- al PRI demuestra que no es un grupo formado en la ortodoxia del partido. Es decir, que en realidad su militancia dentro del tri-- color obedece a razones de la institucionalidad del sistema más que a su verdadera vinculación ideológico-doctrinaria.

El grupo en el poder ejerció sus primeros cargos públicos-- en los años setenta: Manuel Camacho Solís, como asésor en la -- dirección coordinadora de la programación económica y social de la Secretaría de la Presidencia (1972-1973), Jaime Serra Puche, como analista en la dirección general de informes presidenciales de la misma Secretaría (1972-1975), Emilio Losoya Thalman, tam-- bién como analista en la dirección de estudios económicos de la citada dependencia (1972-1973), Luis Donald Colosio, como asesor en la dirección general de política económica y social de la Se-- cretaría de Programación y Presupuesto (1979-1982), Pedro Aspe - Armella, como asistente de investigación en FONATUR (1973), Ma-- ría Elena Vázquez Nava como jefa del departamento de análisis -- de la dirección general de crédito público de la Secretaría de -- Hacienda (1977-1979), Patricio Chirinos Calero, como subsecretario auxiliar del Jefe del Departamento del Distrito Federal ---- (1968-1970).

Los más cercanos colaboradores del Presidente Salinas, como observamos, se identifican no sólo por su formación económica -- sino por la pertenencia a una generación de técnicos de la anti--

gua Secretaría de la Presidencia que después se transformaría - en la de Programación y Presupuesto, hoy fusionada ya a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El sexenio de Luis Echeverría Alvarez fue su puerta de acceso al gobierno; la administración de López Portillo, constituyó, para la mayoría de ellos, los años de formación académica - definitiva en universidades del extranjero. Cabe destacar, también, que el ascenso al poder de José López Portillo , siendo - secretario de Hacienda y Crédito Público, reafirma la tendencia tecnocrática que va adquiriendo la nueva clase política. Se manifiesta, asimismo, la ruptura estratégica , para efectos de sucesión presidencial, entre el Despacho de Gobernación y el gabinete económico-financiero.

Pedro Aspe Armella, obtiene el doctorado en economía por el Massachusetts Institute of Technology, en 1978, Manuel Camacho Solís, alcanza el grado de maestro en asuntos públicos en la Universidad de Princeton, Jaime Serra Puche, accede al grado de doctor en economía en la Universidad de Yale, en 1979, María Elena Vázquez Nava, concluye el curso de programación y política financiera en el Fondo Monetario Internacional, en 1979, y Luis Donaldo Colosio Murrieta, obtiene la maestría en desarrollo regional y economía urbana por la Universidad de Pensilvania, en 1976.

Desde su incorporación al gobierno en los años setenta, pasando por su formación doctoral en el sexenio lopezportillista - hasta llegar a su ascenso con Miguel de la Madrid Hurtado y a su plena consolidación bajo la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, la configuración de la nueva clase política ha consumido por lo menos dos décadas.

De 1970 a 1992 el grupo actualmente en el poder va penetrando las fibras más sensibles e importantes del gabinete económico y financiero y, paulatinamente, desplaza a cuadros relevantes formados en la escuela política del Partido Revolucionario Institucional.

El ascenso dinámico de la tecnocracia produce un efecto contradictorio en el discurso político. Por ejemplo, en los sexenios de Echeverría y López Portillo, se niega, por una parte, cualquier inclinación tecnocrática del gobierno,^{5/} pero por la otra, se da entrada a numerosos grupos técnicos y con formación económica. Peter H. Smith, refiriéndose al gabinete de José López Portillo - señala:

"Otra dimensión que explica la composición del nuevo gabinete es la búsqueda del equilibrio entre "políticos" - y "técnicos". Este último grupo quedó claramente al frente de la política económica y, de hecho, dos tercios de los funcionarios nombrados... para ocupar los cargos de nivel superior jamás habían sustentado ninguno de elección". 6/

La renovación de la clase política se daría, a mediano plazo, a través de estos cuadros técnicos que ya estaban incorporados a la estructura del poder. Para este periodo la estrategia básica de la presidencia de la República descansó en los actores políticos del sistema (Hank González, Jesús Reyes Heróles, Porfirio Muñoz Ledo, entre otros,) pero hubo un significativo avance del grupo de orientación económica.

5. Como candidato a la presidencia de la República, José López Portillo, reiteró en varias ocasiones: "No necesitamos abreviar en ortodoxias ajenas, en geometrías disparatadas, tenemos nuestro camino para realizar nuestro afán y vocación de justicia; tenemos nuestra propia forma para moldear nuestro futuro, con una condición: que el proceso de distribución sea por la vía legal, para evitar todo riesgo de dictadura o de gobierno de tecnócratas..." Citado por Peter H. Smith. Los Laberintos del Poder. El Colegio de México. p-335.

6. *Ibid.* 350.

Un dato básico para corroborar que, si bien, en la década de los setenta penetraron al gobierno algunos grupos de orientación económica y técnica, éstos, definitivamente, no ocuparon -- los espacios de decisión política del Estado, como tampoco, tuvieron ascendencia familiar de tipo empresarial. En su mayoría, -- era un grupo cuyos padres habían desarrollado una intensa trayectoria en el sector público. Para estas fechas, los espacios de -- actuación entre el sector público y el privado, se mantuvieron -- separados, con precisión y objetividad. En este sentido, Smith -- señala:

"Si mi hipótesis acerca de la relación entre dinastía y estabilidad es correcta, el surgimiento de lazos -- multigeneracionales en el período post-revolucionario sería consistente con mi argumento acerca de la separación de las élites políticas y de las élites económicas. En cada caso, los hijos tienden a seguir las -- huellas de sus padres más que a pasar de una esfera a otra. Los dos grupos se mantienen aparte tanto social -- mente como desde cualquier otro aspecto". 7/

En otras palabras, tanto por las reglas y valores del sistema como por el modelo de desarrollo imperante, a los empresarios no les fue atractivo ni permitido transitar a la esfera política y, a los políticos, les fue difícil y problemático el camino de -- los negocios.

Este esquema de exclusión y respeto a las fronteras de cada -- sector condujo a reafirmar al PRI como el espacio idóneo de ascenso político y de movilidad social. Su ideología y principios de -- doctrina, mantuvieron a los empresarios prácticamente marginados de su zona de influencia. Bajo el esquema de un Estado "asistencia -- lista" y de un modelo de desarrollo de crecimiento hacia adentro, que explotaba el nacionalismo como síntesis de la ortodoxia revolucionaria, el PRI se convirtió en el principal instrumento de la -- racionalidad sustantiva del Estado.

Los tiempos se conjugaron hacia finales de 1982 en favor de la actual élite en el poder; por una parte, el agotamiento del modelo "estatista" de crecimiento y, por la otra, el hecho de pertenecer a un grupo, cuyas características de formación les permitió asimilar y ser partidarios de los nuevos enfoques del desarrollo, que bajo la óptica de los nuevos diseñadores del futuro del país, fueron, simplemente imprescindibles.

Con el estallamiento de la crisis deudora en 1982, la sucesión condujo al poder a un abogado con formación económica, Miguel de la Madrid Hurtado. Algo similar había sucedido seis años antes con la nominación de José López Portillo.

3. EL PERIODO DE TRASICION: 1982-1988.

En muchos sentidos, el replanteamiento del proyecto nacional y la misma reforma del Estado no se entienden cabalmente al margen del periodo de transición 1982-1988. Miguel de la Madrid Hurtado, inicia, obligado por las circunstancias, un proceso de cambio sustantivo de corte neoliberal, pero no llega a radicalizarlo. Lo que en 82 fue arriesgado en 88 era tibieza.

En estos años, la clase política comienza a sufrir una recomposición dinámica y los cuadros técnicos orientados a la economía, que se iniciaron con Luis Echeverría y se formaron en el extranjero durante el gobierno de López Portillo, aprovecharon su oportunidad histórica al frente de puestos estratégicos del Estado. Consolidaron su posición que les permitió arribar al poder en 1988.

El ascenso de políticos con orígenes empresariales se incrementa significativamente durante la administración de Miguel de la Madrid. El diccionario biográfico del gobierno mexicano, reporta -

para 1984, más de sesenta funcionarios del Poder Ejecutivo, con niveles de Director General, Subsecretario y Secretario de Estado con antecedentes empresariales, 20 miembros del Poder Legislativo con alguna actividad empresarial de tipo familiar y, y 8 integrantes del Poder Judicial con extracción de tipo empresarial. ^{8/}

Entre las profesiones que predominan sobre los funcionarios del Poder Ejecutivo, para 1984, considerando sólo los tres niveles de jerarquía referidos, destacan, en primer lugar, los abogados con 12 miembros; los administradores con 11 y los economistas con 10 (véase cuadro número 1).

CUADRO I.
PROFESIONES QUE PREDOMINAN ENTRE LOS FUNCIONARIOS
DE NIVEL SUPERIOR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL
1984.

Profesión	Número
Abogado	12
Arquitecto	1
Contador Público	10
Ingenieros	11
Administradores de Empresas	3
Administradores Públicos	1
Economistas	10
Relaciones Industriales	1
Sociólogos	1
Médicos Cirujanos	1
Ciencias Políticas	2
Otros	3
TOTAL	56

FUENTE: Diccionario biográfico del gobierno mexicano, 1984.

^{8/} Véase: Diccionario biográfico del gobierno mexicano para 1984.

Como se observa en el cuadro número 2, la formación universitaria profesional de los funcionarios del Ejecutivo Federal es predominantemente de la UNAM, con escasa incidencia de otras instituciones. De esto se desprenden dos conclusiones: primera, -- que la Universidad Nacional conservó su jerarquía como formadora de los cuadros de la alta burocracia gubernamental, por lo menos, hasta mediados de la década pasada y, segunda, que tratándose de estudios de post-grado, la mayoría de ellos se realizan en universidades extranjeras. Estos últimos, determinan, en gran medida, -- el perfil que va configurando a la ascendente clase política.

CUADRO 2.

UNIVERSIDADES E INSTITUTOS DE ENSEÑANZA SUPERIOR QUE
 PREDOMINAN EN LA FORMACION PROFESIONAL DE LOS FUNCIO
 NARIOS DE NIVEL SUPERIOR DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL
 1984.

Universidad o Instituto	No. Funcionarios.
Escuela Libre de Derecho	1
Instituto Politécnico Nacional	2
Universidad Iberoamericana	2
Universidad Nacional Autónoma de México	32
Universidad Anáhuac	2
Universidad La Salle	3
Universidades estatales	5
Universidades extranjeras	7
TOTAL	56

Fuente: Diccionario biográfico del gobierno mexicano, 1984.

De la muestra analizada para el Poder Ejecutivo, los principales antecedentes empresariales de sus miembros son los industriales, banqueros y comerciales. Para el Legislativo y el Judicial, se mantienen las mismas tendencias aunque en proporciones menores.

3.1. Los puestos ocupados por la actual clase política durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado.

Carlos Salinas de Gortari ocupa distintos cargos en la Secretaría de Programación y Presupuesto hasta llegar al de Jefe del Despacho, plataforma que lo lleva, más tarde, a la Presidencia de la República.

Pedro Aspe Armella, inicia el sexenio como presidente del INEGI (1982-1985), posteriormente es Subsecretario de Planeación y Control Presupuestal de la SPP (1985-1987) y, cuando Carlos Salinas es nominado candidato del PRI a la Presidencia lo substituye en el cargo como Secretario de Programación y Presupuesto.

Manuel Camacho Solís, inicia como Subsecretario de Desarrollo Regional de la SPP (1982-1986) y concluye el sexenio como Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología (1986-1988).

Emilio Losoya Thalman, se desempeña, durante todo el sexenio como Subsecretario B de Trabajo y Previsión Social (1982-1988).

Jaime Serra Puche, inicia como asesor del Secretario de Hacienda y Crédito Público (1979-1986), durante 1984, también es asesor en la Dirección Técnica de la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas y, en 1986, funge como Secretario Técnico de la Comisión Nacio-

nal de Reconstrucción; finalmente, ocupa el cargo de Subsecretario de Ingresos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1986-1988).

María Elena Vázquez Nava, inicia como Directora General de Normatividad de Obras Públicas, Adquisiciones y Bienes Inmuebles (1982-1987), posteriormente ocupa el cargo de Coordinadora General de Modernización de la Administración Pública Federal (1987), para concluir el sexenio como Secretaria Técnica de las Comisiones Intersecretariales del Servicio Civil y Consultiva de la Obra Pública 1987-1988.

Luis Donald Colosio Murrieta, es Director General de Programación y Presupuesto de la SPP (1982-1985) y Secretario Técnico del C LADE en el Distrito Federal.

Es notorio que entre los cuadros más cercanos al Presidente Salinas haya, casi exclusivamente, funcionarios con experiencia económica y financiera, así como de aspectos técnicos en la administración pública, en su mayoría, provenientes de la antigua Secretaría de la Presidencia. Asimismo, ninguno de ellos, con excepción de Patricio Chirinos, contaba con cargos públicos de elección hasta antes de 1988.

Esto fortalece la hipótesis en el sentido de que la actual -- clase política no se formó en las filas del Partido Revolucionario Institucional, sino en el gabinete económico y financiero del gobierno, a través de una, más o menos corta, carrera administrativa.

Por las características de su formación académica y su desarrollo profesional en el sector público, la nueva clase política --

representa a un grupo que se ha beneficiado, significativamente, de la crisis mundial que sufren los esquemas tradicionales del desarrollo. Puede, incluso decirse, que nunca como ahora, tantas y tan variadas circunstancias se habían conjugado en favor de un replanteamiento tan radical del llamado proyecto nacional y, específicamente, en favor del equipo defuncionarios que desde el sexenio pasado fueron partidarios reconocidos de dichas transformaciones.

4. EL GOBIERNO DE CARLOS SALINAS: 1988-1992.

Del total de funcionarios del Poder Ejecutivo Federal citados por el diccionario biográfico del gobierno mexicano para --- para 1989, con cargos de Director General, Subsecretario y Secretario de Estado, 44 tienen un origen familiar de tipo empresa-----rial. ^{9/}

En cuanto al Poder Legislativo Federal, se estima que por lo menos el 17% de los representantes al Congreso de la Unión en la LV Legislatura (Cámara de Senadores y de Diputados), proviene de la iniciativa privada.

De los miembros del Poder Judicial, para 1989, 8 de ellos, según el diccionario biográfico del gobierno mexicano, tienen orígenes empresariales.

El ascenso paulatino de algunos políticos con antecedentes empresariales, así como el de empresarios que ocupan importantes

9. Entre ellos, destacan los casos de Miguel Ángel Dávila Mendoza, para entonces Delegado del D.D.F. en Magdalena Contreras, Víctor Flores Oléa, presidente del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Pedro Noyola, para 1989, Coordinador de Asesores del Secretario de Comercio y actualmente Subsecretario del ramo, Raúl Olmedo Carranza, Director General de Educación --

espacios en el gobierno del Presidente Salinas, deja en claro, también, el proceso mediante el cual se han venido fusionando el sector público y el sector privado, para configurar la nueva clase política. Al respecto, Miguel Basáñez comenta:

"México está viviendo un proceso sostenido de fusión de ambos sectores, particularmente expresado en la apertura del gobierno a los miembros del sector — privado". 10/

Con Miguel de la Madrid, el proceso de apertura empresarial se da básicamente, sobre la redistribución de la actividad económica; con Carlos Salinas, el proceso involucra tanto la redefinición de las fronteras de lo público y lo privado, en materia económica, como la reasignación de la actividad política entre los miembros del sector privado.

Cabe destacar que se identifica un mayor movimiento de los empresarios hacia la política que de los políticos hacia los negocios. Asimismo, una clara división entre los miembros de la iniciativa privada que han decidido participar abiertamente en las filas del Partido Revolucionario Institucional y aquellos que se mantienen alejados de la militancia partidista, prefiriendo otros canales, principalmente con miembros del Poder Ejecutivo.

Entre los primeros, destacan los casos de varios Senadores de la República, Gobernadores, Diputados Federales, funcionarios estatales y presidentes municipales; en los segundos, se identifican a miembros prominentes de algunos organismos empresariales.

 Extraescolar de la SEP, Juan José de Olloqui Lanastida, Director General del INCONAVIT, José Patricio Patiño Arias, Director General de Autotransporte del D.D.F., Fernando Solana Morales, Secretario de Relaciones Exteriores, etc.

10. Véase: Basáñez, Miguel. La lucha por la hegemonía en México 1968-1990. — Siglo XXI editores. 8a. edición. México, 1990 p-12.

De ellos, destacan quienes participan en el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN), organismo cúpula del sector empresarial (ver anexo 1).

Por otra parte, de un total de 1900 funcionarios del gobierno mexicano 11/, para 1989, el 32.63% guarda algún tipo de relación sustantiva con actividades de tipo empresarial (industriales, empresariales, propiamente dichas, y de banca, fundamentalmente).

En términos generales, este fue el contexto que caracterizó el ascenso político del nuevo grupo en el poder.

5. CONFIGURACION DE LA NUEVA CLASE POLITICA.

El ascenso político del salinismo vino a confirmar la recomposición dinámica de los principales cuadros gubernamentales y a reivindicar la técnica como síntesis de la política. La radiografía de los círculos de influencia al interior del gabinete presidencial muestra el desplazamiento de los cuadros políticos y, con ello, la inoperancia de la militancia partidista como mecanismo, otrora casi único, de movilidad social.

Se aprecia una estratificación marcada en favor de los economistas y un estrechamiento de la acción del partido que se agudiza con su crisis ideológica. La propuesta presidencial en el sentido de encontrar en el llamado "liberalismo social" la base doctrinaria para la reforma del Estado y del nuevo proyecto nacional, muestra, claramente, las dificultades para que este proceso se identifique, de alguna manera, con el legado histórico de la revolución mexicana, su principal necesidad en la actualidad.

11. 1,113 del Poder Ejecutivo; 560 del Poder Legislativo, incluyendo los puestos administrativos de mayor jerarquía en ambas Cámaras; 227 del Poder Judicial. Véase: Diccionario biográfico del gobierno mexicano, 1989.

Sin embargo, parece que el resultado más importante que a -- producido la modernidad salinista aplicada a la política, se traduce en el avance real del poder económico en las estructuras de decisión y orientación sustantiva del Estado.

Los empresarios han dejado paulatinamente su función tradicional como grupos de presión y, han pasado ya, a la esfera de la actividad política directa. La representatividad cada vez más amplia de sus intereses en el gobierno, muestra un sesgo que comienza a caracterizar la orientación de las llamadas políticas públicas, fundamentalmente la relativa a la reprivatización de las --- principales empresas del Estado, incluyendo las instituciones bancarias. Del modesto espacio que ocuparon en otros tiempos, pasan a ser parte sustantiva en el diseño y operación del nuevo proyecto nacional.

No obstante que la propuesta económica del Presidente Salinas ha generado amplio consenso entre la comunidad empresarial, receptora en lo concreto de los procesos de reprivatización y redefinición de las fronteras entre el sector público y el privado, muchos de ellos parecen encontrarse, también, muy sensibles ante el evidente fortalecimiento de la Institución presidencial que, prácticamente, opera sin contrapeso alguno. Esta es otra debilidad del sistema político actual. Sobre el particular, Federico Reyes Heróles señala:

Carlos Salinas de Gortari, "...muestra una avidez por el reconocimiento popular que ya preocupa a muchos, incluidos empresarios que alaban su visión económica. Aquí la inmediatez gobierna y ello no permite previsión alguna. México se debate así en una reformulación de su estrategia económica que quizá sea la más importante de los últimos cien

años, pero termina el siglo XX igual que el siglo XIX con un gran resquemor: los efectos de la silla presidencial". 12/

El presidencialismo ha tenido un fortalecimiento objetivo - mediante el liderazgo personalizado del Jefe del Ejecutivo Federal, una concentración real de poder y una búsqueda incesante de la popularidad que, han llevado, incluso, a ciertas conjeturas reeleccionistas.

Otra característica sustantiva de los cambios operados, que, a su vez, está definiendo, también, la recomposición definitiva - de la clase política mexicana, es el contenido de largo plazo del proyecto económico. A diferencia de otras administraciones que -- centraron su orientación en programas circunstanciales o de coyuntura, las medidas adoptadas por el salinismo en materia económica no alcanzan su significado real más que en una perspectiva de -- largo alcance.

Esto hace suponer que, independientemente de los métodos empleados, la configuración de la nueva clase política habrá de concluir en los próximos años, con un desplazamiento general de los cuadros formados en los esquemas ampliamente superados por la realidad, principalmente, el que atañe al del Partido Revolucionario Institucional. Todo parece indicar, además, que el PRI mantendrá y fortalecerá su apertura hacia los sectores dinámicos de la economía: financiero, empresarial y de servicios.

Refiriéndose a la situación del partido, Josué Sáenz, comenta:

"El PRI ha sido eje de la vida política, ha dado fuerza a los gobiernos y ha mantenido una macro-estabilidad a lar

12. Reyes Heróles, Federico. "De la debilidad al liderazgo" en Este País, revista mensual de tendencias y opiniones, septiembre de 1991. p-10.

go plazo con mini-fricciones. Integrado por tres sectores: campesino, obrero y popular, a cada uno les ha dado una cuota de poder. El punto clave es que los tres sectores actuales y sus varias agrupaciones representan un México importante pero pretérito y tradicional. La estructura pudo haber sido dinámica hace 50 años, pero hoy es irreal...El desarrollo económico, tanto de México como del mundo, ha sido generado por elementos dinámicos que hoy carecen de representación en el PRI". 13/

Ciertamente, estos sectores carecen de representación formal no así de presencia real dentro del sistema político mexicano. Sin estar integrados, hasta el momento, de manera orgánica a la estructura partidista, cuentan con destacados representantes, como hemos visto, en los Poderes Federales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

6. LOS PROBLEMAS DE LA ESTRATEGIA.

El programa de reforma del Estado y el replanteamiento del -- proyecto nacional aplicados a la política, refiere dos tendencias diferenciadas: por una parte, una inclinación definida que busca articular un proyecto incluyente por lo que se refiere a los empresarios, en su papel de agentes económicos y en su función de activos del sistema político; por la otra, una orientación excluyente hacia numerosos cuadros políticos que no encajan, formalmente, en el esquema del grupo en el poder.

Se puede comprobar que, en más de un sentido, la modernización de la sociedad política descansa en un proceso que, en forma -- gradual, permite a los dueños del capital una activa participación política dentro y fuera del gobierno. Este comportamiento descubre, otra debilidad del sistema: nunca como ahora el gobierno mexicano

13. Sáenz, Josué. "Requiem para Marx y Lenin", en Este País, revista mensual de tendencias y opiniones, abril de 1991. p-21..

se había presentado tan fuerte estatalmente pero tan poco representativo en su composición social.

El paradigma político contemporáneo se encuentra así ante una difícil situación: evitar que el proceso de renovación sustancial y definitiva de la élite política, se siga manifestando como un movimiento que impone reglas y enfoques, en forma a veces violenta y, en otras, ciertamente arbitraria, a una generación de cuadros políticos cuyos orígenes se encuentran en la cuna del Partido Revolucionario Institucional y que, en su mayoría, son partidarios de un mayor gradualismo en los cambios, así como de una posición gubernamental más orientada al centro.

Existe la idea de que la reconversión del grupo gobernante, principalmente por su sesgo excluyente, comienza a generar dudas en aquella fracción de la clase política que en los hechos no es considerada por la estrategia de la reforma del Estado. Algunos políticos con carrera partidista no están plenamente identificados, más allá de la institucionalidad que los caracteriza, con el proyecto y la estrategia del Presidente Salinas; otros, simplemente, luchan por permanecer en la zona de influencia de algún político "salinista" como táctica para sobrevivir, esperando, también, que cambien algunos esquemas de la reforma.

Por otra parte, se aprecia una inusitada división interna de las tareas gubernativas; por un lado, opera el gabinete económico y financiero, que articula el trabajo de los políticos más cercanos al presidente de la República y, por otro, se ubican el resto de colaboradores, con jerarquías y cercanías diferenciadas, éstos últimos con menores capacidades de influir en el replanteamiento del proyecto nacional y de la reforma del Estado.

Finalmente, otro problema de la estrategia es la concentración de algunos procesos de la reforma económica en favor de un grupo reducido de empresarios. Es decir, que el proceso, en particular, ha materializado ciertos beneficios en unas cuantas familias con elevado poder económico.

Varios indicadores muestran que entre los principales beneficiarios del adelgazamiento del gobierno, figuran empresarios - que participan o participaron en la Comisión de Financiamiento y Fortalecimiento Patrimonial del Partido Revolucionario Institucional, especialmente, durante la campaña electoral de Carlos Salinas de Gortari (1987-1988).

Este hecho confirma dos características que subyacen en el programa de reforma del Estado y del nuevo proyecto nacional: primera, que la vinculación de una fracción de los empresarios mexicanos con el PRI, constituye un fenómeno relevante que construye los cimientos en los que descansará, de continuar las tendencias actuales, su incursión orgánica en la política mexicana y, segunda, que los cuadros básicos del sector privado comparten la propuesta económica de la administración en turno y, al parecer, están convencidos de su militancia al interior del Partido Revolucionario Institucional.

José Ignacio Rodríguez Reyna, apunta sobre esta situación:

"Hoy, la estricta separación entre las esferas política y empresarial por la que el PRI de antes de Salinas de Gortari libró varias batallas no existe...el PRI que se empezó a conformar desde 1988 ha incorporado en los hechos un cuarto sector a su estructura: el empresarial". 14/

14. Rodríguez Reyna, José Ignacio. "Nuevo empresariado: la política como inversión", en Este País. op. cit. Enero de 1992. p-3.

7 CONCLUSIONES

- Todo parece indicar que tres hechos configuran los aspectos fundamentales de la nueva clase política mexicana: 1) el desplazamiento de los abogados y políticos por los economistas; 2) el de los egresados de las universidades públicas, principalmente de la UNAM, por los egresados de las universidades privadas y 3) el de la política por la economía.
- Lo anterior manifiesta claramente el corrimiento del sistema político hacia un extremo, alejado, en muchos sentidos, del tradicional centro regulador.
- La radiografía de algunos políticos cercanos al círculo de influencia presidencial, confirman su escasa o nula relación con el Partido Revolucionario Institucional y una clara afinidad con los grupos empresariales.
- El presidencialismo mexicano muestra los riesgos de una estructura de poder sin contrapesos reales dentro del sistema político. Asimismo, refleja la estructura piramidal que limita, significativamente, el acceso de otros grupos a la élite que gobierna.
- Se aprecia que el cambio en el cuerpo selecto de los cuadros lleva a una mayor centralidad gubernamental del Estado. La recomposición en su forma actual, prescinde ampliamente, de importantes actores políticos cuya experiencia no está siendo aprovechada.
- El respaldo técnico que ampara al nuevo perfil de la alta burocracia pública lleva a minimizar el papel de quienes actuaban como políticos profesionales del Estado.
- En resumen, la modernidad en la política ha reivindicado la capacidad de administrar la economía como el atributo más importante de la nueva clase dirigente.

**B. REPRIVATIZACION Y CONCENTRACION DE
LA RIQUEZA**

B. REPRIVATIZACION Y CONCENTRACION DE LA RIQUEZA

El replanteamiento del Estado a nivel mundial tiene una de sus principales características en la reforma económica. Esta, a su vez, - asume el proceso de reprivatización como base para las transformaciones que afectan a los distintos actores sociales de cada formación nacional.

El sello de la llamada modernización del sistema capitalista de occidente e incluso, la de aquella que se refiere a los cambios de los países del socialismo real, apuntan a la creación de un Estado con menos ingerencia en los asuntos económicos de las naciones, lo que no significa que deje de participar, sino que asume formas nuevas de intervención.

Desde la década de los años setenta hasta nuestros días, varios países vienen experimentando una voragine de transformaciones, cuyo sello peculiar parece encontrarse en el retorno de las teorías conservadoras. No obstante, la puesta en práctica de estos principios presenta a los gobiernos una creciente dificultad para controlar los elementos de estabilidad política y social de los sistemas.

Claus Offe, distingue dos caminos mutuamente excluyentes por los que transitan, al mismo tiempo, las modernas economías capitalistas: "... el de la diferenciación, es decir, la privatización de la producción y el de la socialización, es decir, la politización"¹

Es claro que en adelante el terreno económico será el espacio privado por excelencia, con sus categorías de exclusividad y singularidad y el renglón de lo político, se identificará crecientemente con el escenario de la vida pública, bajo los conceptos de inclusividad y colectividad.

1. Offe, Claus. "Ingobernabilidad. El renacimiento de las teorías conservadoras" en Revista Mexicana de Sociología. México.

Bajo este primer acercamiento, surge una interrogante básica - para la nueva concepción del Estado, a saber, ¿cómo dirigir -- una transformación económica que si bien atiende y sea atendida por los grupos privados, no descuide el adecuado cumplimiento de las necesidades de las grandes colectividades, que ayudan a mantener el equilibrio del sistema, en su conjunto?

Las modernas economías capitalistas que en las últimas dos décadas iniciaron y consolidaron un profundo cambio en su estructura de producción de bienes y servicios, y que de alguna manera fueron las pioneras en el proceso que hoy viven prácticamente todos los países de occidente, caracterizado por la privatización elevada de sus sistemas de producción y provención de servicios, han generado también una teoría bastante sólida para que cada vez mayor número de gobiernos inicie sus procesos de privatización, sin perder la permeabilidad social de -- los regímenes, ni control sobre las reformas a la economía.

Al respecto, parece necesario entender que la transformación - en muchos países debe darse bajo un modelo incrementalista. - Es decir, de cambios graduales que acumulados permitan ajustar el curso de los acontecimientos.

El problema de este tránsito, como apuntamos, radica principalmente en propiciar una suerte de cooperación entre los sistemas públicos y privados de producción y provención de bienes - y servicios, desechando la idea de privatizar por privatizar.

En este sentido, valdría la pena recoger la propuesta de E.S. Savas, sobre la conveniencia de " ...lograr una mejor división de responsabilidades y funciones entre el gobierno y el sector privado con el fin de sacar provecho de los puntos fuertes de cada uno y superar las limitaciones del otro. La asociación resultante puede satisfacer mejor los requerimientos - y necesidades de la población de una manera coherente con las creencias y valores fundamentales de una sociedad democrática".²

2. Savas E.S. Privatización: la clave para un mejor gobierno.
Ed. Gernika. 1a. Edición. México 1989. p. 430 y 431.

Por tanto, estamos ante un nuevo fenómeno que se caracteriza -- por la obsesiva pretensión de los gobiernos de achicar el campo de acción económica de los Estados, ampliando las atribuciones sociales de los agentes privados. La finalidad que -- persiguen estos procesos continúa siendo la búsqueda de sistemas alternativos para la mejor satisfacción de las necesidades de una sociedad.

Por supuesto que existen muchas dudas sobre la privatización y el mercado, sobre si son los mecanismos idóneos para lograr estos fines y limitar la excesiva concentración de la riqueza en contadas familias, que en más de una Nación, se han convertido en auténticas oligarquías que inclinan la balanza del poder político a su favor.

Por ello, en los países en vías de desarrollo, principalmente, la propuesta privatizadora debe iniciarse con cierta cautela, cuidando ante todo, no perder los elementos de gobernabilidad y no desequilibrar la relación existente entre los factores reales de poder, que de alguna o de otra forma, han logrado alcanzar la estabilidad de sus regímenes.

Todos estos elementos, nos llevan a pensar "...que el mejor precepto a seguir (en los países en desarrollo) consiste en fomentar la privatización experimental de todo servicio público que en el presente no sea satisfactorio"³. Sin embargo, -- debe tenerse cuidado con aquellos bienes y servicios producidos por el Estado cuya finalidad expresa esté en el mantenimiento de los equilibrios sociales del sistema.

1. PRIVATIZACION Y CAPACIDAD DE GOBIERNO.

En las economías en desarrollo, con menos capacidad de control de la reforma económica, la privatización debe ser un medio y no un fin para atender los reclamos de sectores amplios

3. Ibid. P. 415

de la sociedad, y al mismo tiempo impulsar una modernización capaz de incorporar y absorber el continuo movimiento de los factores de globalización, así como de los elementos de integración nacional.

El movimiento de los Estados hacia las teorías conservadoras y la instrumentación de políticas neoliberales tiende, asimismo, que sortear los pormenores de la relación indisoluble entre la economía y la política. De esta manera, parece imprescindible reconocer que la reorganización de las estructuras e instituciones gubernamentales es un asunto, no sólo económico, sino y esencialmente político.

De modo que la privatización no puede entenderse como un hecho que carezca de dimensión social o política. Es un proceso, que puede objetivamente limitar la capacidad de gobierno de la clase política ante un escenario de mayores grupos de presión cuyos intereses generalmente no absorben el amplio abanico de elementos sociales, siendo ésta, su principal restricción.

2. CONTRADICCIONES DEL PROCESO PRIVATIZADOR.

Es básico considerar la naturaleza y los efectos de las contradicciones que surgen al poner en práctica los procesos de privatización. Por una parte, se encuentran aquellos que se reflejan sobre el terreno económico y social; por la otra, -- los que se manifiestan en la vida política del país.

En el primer caso, se da un conflicto natural entre los intereses particulares de los grupos privados encargados de producir y poner los distintos bienes y servicios al alcance de la sociedad; en el segundo, una representación insuficiente de la ciudadanía que no pertenece a estos grupos, en los órganos de decisión política del gobierno. Es decir, por sus características resulta que unos pueden estar sobrerrepresentados y otros con una presencia insuficiente.

Bajo estas circunstancias, a los gobiernos se les presenta la urgencia de equilibrar el proceso de reestructuración económica con las formas de representación y participación política. El papel se circunscribe al "...afianzamiento de las condiciones (para que) sus estructuras institucionales y formas de intervención (sean) transformadas en la medida en que el propio (sistema) se modifique".⁴

En consecuencia, la modificación del sistema se da en su totalidad y no sólo en alguna de sus partes. La privatización --viene a ser un instrumento de la reforma económica del Estado, pero en ella no concluye dicho proceso, sino que por el contrario, abre asignaturas pendientes de carácter político que se reflejan en una creciente formación de grupos y aparición de intereses, que reclaman un espacio en el terreno de las representaciones y equilibrios entre las fuerzas sociales.

Esta claro, entonces, que el proceso privatizador además de responder a los requerimientos sociales, debe ser acompañado por una profundización de la reforma política, y de una redefinición del órgano estatal, para hacerlo más modesto en sus atribuciones económicas, pero más efectivo en sus funciones sociales y más democrático en el terreno político. Comprender también, como lo señala Bob Jessop, que ni el Estado ni la economía, implican simplemente la administración de las cosas, sino de las relaciones sociales. Por tanto, la privatización, aparece como un fenómeno que genera obligadamente acciones de apoyo y oposición; manifestaciones naturales en sociedades pluralistas y democráticas.

3. ESPECIFICIDAD DEL PROCESO PRIVATIZADOR EN EL CONTEXTO DEL ESTADO MODESTO.

El proceso privatizador asume matices específicos respecto al país de que se trate. De ahí que no podamos hablar de mode--

4. Jessop, Bob. "El gobierno de lo ingobernable; acuerdo en la crisis" en Revista Mexicana de Sociología. México

los que pueden aplicarse en forma general, sino bajo las condiciones sociopolíticas y económicas de cada nación en particular:

"En este contexto es imposible sugerir un proyecto hegemónico general tan amplio que pueda dar cabida a todos los países, - puesto que la naturaleza de la (privatización) es siempre nacional y debe formarse a la luz de una situación (particular) específica y de su correlativo equilibrio de fuerzas".⁵

Sin embargo, es básico considerar el actual contexto en el que se dan las transformaciones económicas del Estado a nivel internacional y sacar ciertas líneas que sin llegar a ser recetas para el resto de las naciones, constituyen los parámetros globales de lo que se ha dado en llamar el Estado modesto.

Entre algunos pensadores modernos parece existir consenso sobre la necesidad de impulsar crecientemente una nueva cultura que replantee la tendencia estatista de algunos países del sistema capitalista de occidente. Entre ellos, destaca en forma relevante el teórico francés del fenómeno burocrático - Michel Crozier, quien apunta:

"Un Estado arrogante, omnipresente y omnicompetente es por necesidad impotente, pues sólo sabe ordenar a partir de principios abstractos y de perspectivas generales. Sólo un Estado modesto puede en verdad mostrarse activo, pues es el único capaz de escuchar a la sociedad, de comprender a los ciudadanos y, por consiguiente de servirles ayudándolos a realizar por sí mismos sus objetivos".⁶

La privatización en particular y la reforma económica en general, parecen encontrar en esta búsqueda del Estado modesto su justificación principal. El ascenso del individualismo, incrementa los valores que centran su atención en la colaboración activa de los ciudadanos en las políticas y tareas econó

5. Jessop, Bob. op. cit. 809

6. Crozier, Michel. Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio. FCE, 1a. Edición México 1989 p. 9

micas que antaño estuvieron concentrados en la imagen paterna lista del Estado. Incluso el nuevo paradigma político apunta ahora en el sentido de que un régimen democrático no será tal, mientras el Estado no sea capaz de tener una política modesta al servicio de una "...sociedad más libre, más activa..." y -- participativa.

En síntesis, el proceso de privatización se encuentra indisolublemente ligado al contexto teórico del Estado modesto, que a su vez crea un nuevo escenario de vida pública, en la cual el gobierno es uno más de los actores ya no el único.

Los señalamientos hechos hasta el momento se ven enriquecidos cuando los confrontamos a una realidad concreta. Por ejemplo, en el caso de México, se trata de transformar una tendencia estatista vigente hasta la década de los ochenta, que sin embargo, no logra superar las contradicciones del modelo neoliberal que subsiste en el contenido de prácticamente la totalidad de las políticas públicas del gobierno actual.

Como se ha apuntado en los capítulos precedentes parece existir una dificultad estructural al pretender acompasar el ritmo y contenido de la reforma del Estado, especialmente de la economía con el programa ideológico y político del Partido Revolucionario Institucional y de éste, con el proyecto Nacional.

4. REFORMA DEL ESTADO MEXICANO Y EL MODELO NEOLIBERAL.

La tarea de construir una nueva fisonomía del Estado mexicano entró desde 1983 en un proceso objetivo de ajuste económico, a través de medidas concretas que han ido replanteando nuestra cultura estatista: México se incorporó al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT); se ha concluido prácticamente el proceso de transferencia, liquidación o desincorporación de entidades públicas; se eliminan en forma creciente los subsidios gubernamentales en una amplia gama de bienes y servicios; se llevan a cabo reajustes al gasto corriente de la

administración pública y se instrumenta, de hecho, el llamado - Estado fiscalista con una reforma agresiva al sistema impositivo mexicano.

El resultado inmediato de este proceso ha sido el repliegue del Estado en su participación económica y los espacios que en forma creciente ocupa la iniciativa privada, nacional y extranjera, en el proceso productivo del país. No obstante, se aprecia -- que frente al cambio acelerado en el papel del Estado y su urgencia por separarse de ciertas áreas, hasta el momento, la intervención económica de los capitales privados se caracteriza -- por su lentitud, situación que hace más difícil el proceso de -- reforma, e incluso llega a cuestionarla severamente.

Como la apunta Omar Guerrero⁷, el replanteamiento de la misión del Estado tiene su fuente principal de inspiración en el neoliberalismo económico, que se refleja principalmente en su vertiente privatizadora, la cual se considera como garantía para reactivar el crecimiento de la economía nacional e incluso, para provocar la eficiencia en las tareas del sector público.

No obstante, este proceso ha provocado en México un rezago importante en la atención a las necesidades sociales que no han podido ser cubiertas por el Programa Nacional de Solidaridad, -- principal instrumento de atención gubernamental a la extrema -- pobreza, dañando también la rectoría del Estado y limitando los índices de gobernabilidad de la clase política.

"Se antoja ambicioso el término rectoría del Estado, cuando en realidad las fuerzas del mercado con cada vez mayor influencia

7. Véase: Guerrero, Omar. " El Estado Majestuoso ante la privatización ". Documento de Trabajo. FCPyS. Enero 1990.

internacional dejan al gobierno en una situación de supervisor de la economía... Hay motivos suficientes para dudar que el nuevo Estado mexicano del futuro pueda dirigir la economía y no simplemente adaptarse al rumbo que marquen las fuerzas externas.⁸

La influencia, en ocasiones determinante, que ejercen los factores exógenos y, en particular, los organismos financieros internacionales (BM y FMI) sobre el modelo de desarrollo del país, lo enfrentan constantemente con la filosofía que se ha considerado básica para los distintos gobiernos priistas; a saber, el ideario social de la revolución mexicana.

Hay elementos suficientes que nos permiten comprobar la distancia que existe entre el proyecto económico del gobierno, el programa social del PRI y el contexto ideológico-político del neoliberalismo mexicano.

5. EL PROYECTO ECONOMICO

Objetivamente, el actual proyecto económico ha desplazado la importancia de la empresa pública y de los organismos del gobierno federal. De 1,155 entidades paraestatales⁹ que existían en 1982, se pasó a 417 en 1988, y a 266 en 1990. El proceso de privatización se profundizó con la venta de las Sociedades Nacionales de Crédito, los canales 7 y 13 de la televisión estatal, el periódico el Nacional, así como de algunas áreas de producción y comercialización de Petróleos Mexicanos.

La estrategia radica en una nueva política de adelgazamiento estatal que pretende liberar recursos para una atención más --

8. Mayer, Lorenzo. "PRONASOL, la última trinchera, Desapareció el Estado Benefactor" en EXCELSIOR.

9. Véase: Mayer, Lorenzo "¿Estado Franciscano? en EXCELSIOR, Jueves 12 de julio de 1990, p.1 y 11-A.

efectiva de los compromisos sociales del Estado mexicano. --

Esto al menos, es lo que expresamente se ha dicho en el discurso. En el fondo, se trata de preparar las condiciones para un modelo de desarrollo centrado enteramente en el capital privado nacional y extranjero, bajo el esquema de libre mercado o del llamado sector externo de la economía:

La intención de achicar el ámbito económico del Estado, contrasta con su papel de concentrador del papel político. Efectivamente, el gobierno es más pequeño pero el Estado es más poderoso políticamente. Es decir, a la reforma económica iniciada no ha correspondido hasta ahora una reforma política que homogenice el movimiento de la reforma. Esto es ya una seria limitante de nuestro tránsito hacia la modernidad.

Otro elemento del nuevo modelo de desarrollo es el Tratado de Libre Comercio México-E.U.-Canadá, que se analizará en el capítulo siguiente.

La élite política mexicana -pública y privada- ha declarado su entusiasmo, por esta propuesta de integración regional de las economías sin considerar que se trata de conciliar proyectos nacionales originalmente incompatibles, principalmente, cuando se comparan las asimetrías existentes y las circunstancias que han caracterizado nuestra vinculación con -- Estados Unidos.

Las relaciones entre los dos países han estado envueltos históricamente en una notable desigualdad de los factores de poder, que resaltan los intereses contrapuestos de las dos naciones.

Algunos indicadores de esta desigualdad que subsisten hoy en día, se plasman en variables económicas como el Producto Interno Bruto, cuya dimensión para los Estados Unidos es 15 ve

ces mayor que la de México.¹⁰

El Tratado de Libre Comercio dificultará aún más la correspondencia entre el proyecto económico y el programa del PRI cuyo basamento radica en el contenido social de la revolución mexicana.

Incluso el mismo proyecto nacional se ve seriamente cuestionado.

"Lo que la actual política modernizadora busca es la eficiencia por la vía de la disminución sustantiva del gasto público y PRONASOL no es más que la última trinchera de una guerra cuyo final ya está decidido, una guerra que perdió, en 1982, el Estado benefactor pos-revolucionario".¹¹

Lo urgente parece estar, ahora, en la definición de una nueva filosofía que concuerde con un proyecto económico eminentemente neoliberal, sin dañar la base tradicional de nuestra cohesión e integridad nacional. La redefinición de conceptos como el de soberanía y Estado Nacional, tanto como el de Nacionalismo Revolucionario, parecen no sólo necesarios, sino urgentes de replantear frente al nuevo momento histórico del país.

6. EL PROGRAMA POLITICO-IDEOLOGICO DEL PRI

Al margen de muchas expectativas generadas en torno a la XIV y XV Asambleas Nacionales del PRI, es claro que más allá de las reformas estatutarias del partido, el contenido ideológico y político continúa en la tradición de la revolución mexicana. Una tradición que ubica al Estado como principal protagonista de la vida del país.

10. Véase: Reyes Heróles G.G., Jesús. "Elementos económicos de la reforma del Estado en México" participación de Jesús Reyes -- Heróles G.G.; Director General de GEA, Grupo de Economistas -- y Asociados, en el coloquio internacional Transición hacia la Democracia en Europa y América Latina Guadalajara, Jalisco. 24 de enero, 1991.

11. Meyer, Lorenzo. "PRONASOL, la última trinchera. Desapareció ya el Estado Benefactor", en EXCELSIOR. 6-VI-1990p.1 y 12-A

En este sentido, es evidente que el programa y los principios del partido de Estado estàn enfrentados con el proyecto econòmico e incluso político, del gobierno en turno, que debilita y replantea la fisonomía del Estado Mexicano.

Aquí existe una contradicción muy aguda puesto que en la realidad difícilmente el PRI podrá tener credibilidad frente a procesos que niegan sus principios y su base ideológica. Para ser consecuente con la reforma del Estado, el Revolucionario Institucional deberá impugnar ciertas políticas del gobierno y proponer sistemas alternativos de acción social, replanteando la estructura de sus sectores y su enlace con la ciudadanía.

Los riesgos que se corren de no ocurrir nada a este respecto, sería un mayor desgaste del PRI y su virtual desfase con el contenido de los cambios instrumentados hasta ahora. Su condición de partido de Estado profundiza su debilidad frente a ofertas políticas que provienen de organizaciones de derecha e izquierda, acostumbradas a actuar en la oposición, escenario que parece permear con mayor fuerza al interior de la sociedad mexicana.

La situación del PRI se agrava cuando se le contextualiza en el marco de las transformaciones políticas internacionales y la dificultad creciente del exterior, para reconocer como viables ciertas estructuras políticas que disminuyen la legitimidad de los regímenes democráticos.

"La existencia de partidos de Estado como el PRI, con todas las prácticas antidemocráticas que ello implica, se está convirtiendo en cosas del pasado en el mundo. Tras la liberalización de los sistemas políticos de Europa del Este, la estructura del poder en México, ha envejecido de golpe".¹²

Por lo menos dos asignaturas pendientes tiene que resolver en

12. Meyer, Lorenzo. "Los cómplices externos" en EXCELSIOR. Miércoles 19 de septiembre de 1990. p-1 y 10 A.

lo inmediato el Partido Revolucionario Institucional: primera, la incorporación de la filosofía del liberalismo social en sus documentos básicos, para lo cual, tendrá que replantear profundamente el contenido ideológico y político de la revolución mexicana; y, segundo, transitar de la condición de partido de Estado a un partido ampliamente competitivo.

El punto número uno, parece difícil de concretar luego de -- que las pasadas XIV y XV Asambleas Nacionales, validaron la tradicional declaración de principios centrada en la "utopía revolucionaria". En el segundo caso, hacer del PRI un partido político, parece más que imposible cuando se aprecia su incapacidad para actuar con independencia del gobierno, -- de quien tradicionalmente ha obtenido los apoyos diversos para ser la principal oferta política del país.

Al margen de lo que pudiera pensarse, estas particularidades del PRI lejos de consolidar el actual proceso de reforma del Estado mexicano lo debilita y obstaculiza el replanteamiento del proyecto nacional.

En la última década, México ha sufrido un replanteamiento de su proyecto nacional, es decir, de aquella idea de sociedad futura institucionalizada que se quiere como objetivo de interés general.

Este cambio de concepción y de interpretación no ha resultado de la acción del PRI, ni mucho menos de su programa político, sino de una suerte de interacción entre factores de índole externa, principalmente de carácter financiero, y la -- nueva postura de la clase política mexicana, que se inclina hacia la instauración de un modelo económico neoliberal.

Para comprobar la débil participación del PRI en el diseño --

futuro del país, basta con saber que la mayoría de quienes - están al frente de las instituciones del Gobierno Federal incluida la Presidencia de la República, han tenido una escasa o nula militancia partidista. Con ésto se comprueba también que el partido ha perdido su función como formador de cua---dros para la administración pública, desplazado por instituciones académicas preferentemente de carácter privado y del extranjero.

La nueva idea de Nación, en mucho viene matizada por las corrientes del pensamiento económico conservador, de la escuela europea y norteamericana. Por ello, su aplicación en México ha generado un amplio debate entre las distintas fuer---zas que se mueven en la arena política mexicana.

El replanteamiento del proyecto nacional se ha fincado en acciones concretas y en un alto pragmatismo del Presidente de la República. Sin embargo, aún existen dudas sobre si estos cambios son deseados por la voluntad, efecto y compromiso de la mayoría de los mexicanos, o es sólo un proyecto posible y conveniente, en el pensamiento de la clase política.

Una parte de la crítica ha centrado su atención en el carácter conservador del nuevo proyecto nacional; otros, han planteado incluso la inconstancia de una idea clara sobre lo que se quiere. "Carece el gobierno de un modelo o proyecto nacional...que contenga los rasgos fundamentales de un país --propuesto o de una entidad nacional descrita por su política y promovida por su acción... El proyecto nacional del México que se propone sostener y servir, no se expresa claramente y sus contradicciones son constantes..."¹³

En particular, pienso que el grupo en el poder tiene un proyecto nacional claramente conceptualizado, pero carece de un programa ordenado y sistemático para la aplicación de las me

13. Moreno Sánchez, Manuel. "Cuál es el Proyecto Nacional" en la - Revista Siempre, Número 1029. Junio 13 de 1990. p.-24 y 25.

didás que requiere la consecución de su replanteamiento. Se actúa más de acuerdo a las posibilidades de los distintos -- escenarios, ajustando incluso algunas políticas que, conforme a tiempos y estrategias elaboradas con anterioridad. En este sentido, se trata de un proceso de avance incremental, cuyo principal referente se encuentra en la economía, pero no se agota en este renglón.

Como lo apunta Luis F. Aguilar Villanueva, hay quienes cultivan esperanzadamente una idea mayor del replanteamiento sobre el proyecto nacional "...consideran que está en proceso una profunda reconceptualización y reordenamiento del Estado mexicano, de sus funciones, de sus ámbitos y competencias de la forma como se producen y legitiman los poderes y las normas de gobierno".¹⁴

Existe también quienes piensan que este proceso no llega a influir en la estructura del Estado, la que permanece intacta y, que se trata básicamente de una reforma administrativa, del estilo de gestión pública, "cambia el gobierno, no el Estado".

Desde mi perspectiva este replanteamiento de la idea de Nación afecta la fisonomía del Estado, sus procesos y elementos, y también sus equilibrios políticos. Se empieza, a partir de este proceso, a generar una nueva cultura política y un escenario de vida pública más rica y nutrida con organizaciones más participativas, autónomas frente al Estado y sobre todo, mejor informadas.

Las transformaciones, sin embargo, no se dan con la misma magnitud en todos los ámbitos de la vida nacional. El proceso de los cambios ha afectado mayormente a la economía y menos a la política. Se liberaliza el mercado y se reconocen cada vez mayores actores económicos, pero en el terreno de lo político se continúa manejando controles institucionales.

14. Véase: Aguilar Villanueva, Luis F.

que han limitado la reforma en varios aspectos importantes. La pretendida pluralidad no se ha instalado en México y en su lugar existe confrontación entre las distintas fuerzas sociales y políticas del país.

Estamos inmersos en un período de transición, en una etapa de reforma que replantea el proyecto nacional y lo acerca a valores hasta hace poco cuestionables e impugnados por la clase política mexicana, como el neoliberalismo económico y el reordenamiento institucional, bajo una nueva filosofía pública.

Si antes el objetivo nacional se situaba en la búsqueda de mejores niveles de bienestar social a partir de un Estado fuerte e interventor; ahora, la meta del crecimiento económico y de la redistribución de la riqueza nacional, se cree podrá lograrse sólo a través de un Estado modesto, al servicio de la sociedad. Se trata, así de:

"Pensar el gobierno y, más ampliamente, el Estado, desde una perspectiva de la solución del problema, como la institución y estrategia de la sociedad moderna para resolver problemas públicos, abandonando la idea del Estado como el formidable diseñador y hacedor del destino nacional..."¹⁵

Bajo esta óptica la nueva racionalidad del Estado se encuentra en la llamada modernización nacional, que descansa a su vez, en el proceso de reforma económica la que se manifiesta principalmente en la privatización de la economía y la redefinición de las fronteras entre lo público y lo privado.

7. PRIVATIZACION Y RACIONALIDAD ESTATAL.

Todo Estado tiene la necesidad de legitimar su acción, máxime cuando transita hacia estadios de desarrollo diferentes, modificando sus estructuras. En México, el Estado ha tenido distintos motivos e instrumentos para racionalizar su acción.

15. Aziz Nassif, Alberto. "Reformar al Estado, modernización sin modernidad" Ponencia presentada en el Coloquio Internacional, Transición hacia la democracia en Europa y América Latina. Guadalajara, Jalisco. 25 de enero de 1991.

A mediados de los años sesenta y principios de los setenta la administración pública inaugura las llamadas Unidades de Organización y Métodos (UOM), que rápidamente se convirtieron en la racionalidad instrumental del Estado mexicano de entonces; la siguiente década, dió cuenta de la puesta en marcha del -- presupuesto por programas que llegó a ocupar un lugar relevante en la actividad estatal; hacia la década de los ochenta la racionalidad estatal recayó en las tareas de planeación.

Todo indica que la nueva racionalidad ahora, se encuentra en las tareas de la modernización nacional y la simplificación de la administración pública, cuyo ingrediente básico es la -- privatización.

El contenido de esta racionalidad es limitada porque el ejercicio de sus elementos se da bajo restricciones de todo tipo. No obstante, lo característico de su dimensión se finca en el contraste ideológico-político mediante el cual se ha presentado a la sociedad.

En este sentido es muy relevante la justificación teórica en la que se enmarca: "si alguien aún preocupado por el adelgazamiento empresarial del Estado atribuye a la reducción de -- sus propiedades y establecimientos el significado metafísico del abandono de la historia, la nación, el pueblo, debería echar una mirada cuidadosa y serena a otras dimensiones del actuar gubernamental y, en particular, examinar la consistencia de sus ideas sobre las responsabilidades y posibilidades efectivas de la acción del Estado en sociedades libres y plurales, democráticas. Por ambos lados, podrá observar que hay, como -- antes, cuando se dió origen al Estado moderno, la función central de la administración sobre la eficiencia y calidad de -- los desempeños del Estado. Al ciudadano interesa ante todo -- un Estado que funcione y que funcione en el sentido de las libertades individuales y los objetivos sociales". 16

Se ha intentado por todos los medios de justificar la nueva - racionalidad estatal. De esta manera se ha dicho, por ejem-- plo, que el número de empresas y propiedades estatales no es - el indicador más representativo para determinar el tamaño y la capacidad rectora del Estado. "La intervención del Estado se mide también por la calidad de los programas gubernamentales - en acción, el volumen del empleo publico, la amplitud de las - regulaciones y, sobre todo, por la magnitud de los recursos pu blicos asignados a programas y reformas sociales".

Esta claro que muchas son las razones y variados los agentes - que las han asumido para justificar plenamente el actual esta- do de cosas y las directrices que ha tomado el cambio en el mo delo de desarrollo mexicano, así como de su propia racionali-- dad. Por una parte se encuentran los teóricos del mercado y - la privatización a nivel mundial y las experiencias de la aper tura reciente de los países del socialismo real; por otro lado, están quienes desde sus distintas posiciones al interior del -- sistema político mexicano, constituyen la "inteligencia" del re gimen, dedicados casi por entero a la tarea de descubrir las -- bondades del Estado modesto, como condición básica para acceder a niveles mayores de desarrollo nacional.

Pero con todo, estas tesis elaboradas que de alguna forma ya - se han incorporado al bagaje de la nueva cultura nacional no - logran responder con exactitud a una serie de interrogantes -- que se hacen amplios sectores de la población: ¿Es la modernización, un simple slogan político de la actual administración? ¿se ha terminado en México la era de los ensayos y modas sexena- les?, ¿cuál será en el mejor de los casos, el futuro de ---- PEMEX o de la CFE?, ¿se podrá bajo el esquema privatizador ampliar los compromisos sociales del plan de gobierno del Presi- dente Salinas?, ¿cuál será el sentido de lo nacional en el con texto de la globalización imperante?, ¿cuál es nuestra ubica-- ción en el concierto de las naciones? y finalmente, la actual_ racionalidad instrumental del Estado ¿tiene viabilidad históri

ca rumbo al siglo XXI o su vigencia podría caducar para 1994?

Los planteamientos anteriores me conducen a replantear una -- pregunta básica que cobra vigencia a la luz de los cambios actuales en el papel del Estado: ¿para alcanzar la modernidad_ propuesta es indispensable un modelo económico neoliberal?

Quizá una de las principales limitaciones del modelo radique_ en el tiempo de maduración de la estrategia, pero sobre todo, en la importancia social que adquieran los sistemas privados_ de producción y provención de bienes y servicios, frente a un Estado que limita sus tareas de agente económico y redistribuidor de la riqueza, asumiendo un papel meramente regulador_ de las libres fuerzas del mercado.

Esta cuestión, al igual que el papel y la efectividad de la - modernización nacional y simplificación de la administración_ pública como instrumentos de la racionalidad del Estado, son_ asignaturas pendientes para investigaciones futuras, las que_ deberán arrojar elementos nuevos sobre este proceso de transi_ ción del país.

8. PRIVATIZACION COMO RACIONALIDAD ESTATAL.

El contexto general en el que se dan las transformaciones del Estado mexicano se ubica en un movimiento internacional de -- las naciones del bloque capitalista de occidente, caracteriza_ do por el retorno de las teorías conservadoras.

Las decisiones públicas del gobierno mexicano cada vez se ven más influenciadas por las teorías de la privatización aplicadas en países como Estados Unidos, Inglaterra y algunos otros del llamado tercer mundo, como Brasil, Taiwan o Tanzania.

No obstante las tendencias generales del proceso privatizador,

su aplicación se da respetando las condiciones socio-políticas y económicas de cada país.

En México, la privatización es una de las expresiones que asume la reforma económica del Estado, la cual no se agota en este renglón. Es más, la nueva concepción del Estado se finca en un replanteamiento general del llamado proyecto nacional, que involucra no sólo a la economía, sino a la política y a la sociedad, en su conjunto.

Sin embargo, el ritmo de la reforma del Estado no es homogéneo. Se aprecia mayor dinamismo en lo referente a la estructura económica, situación que contrasta con la permanencia de controles institucionales en el ámbito político.

Otra compleja contradicción de la transición mexicana hacia la modernidad se encuentra en el programa político-ideológico del Partido Revolucionario Institucional, que se opone en muchos sentidos a la práctica y directrices económicas del gobierno actual.

Para lograr cierta congruencia entre el programa del PRI y el proyecto nacional del gobierno, el primero tendría que oponer se férreamente a la aplicación de la política neoliberal o bien, reformar sustancialmente su declaración de principios y programa de acción.

En la actualidad muy poco de lo que hace la administración -- del Presidente Salinas puede tener un referente objetivo en -- el partido y viceversa, pocos son los principios del PRI incorporados a la estrategia económica del gobierno.

La racionalidad instrumental del Estado mexicano se centra -- hoy en los principios de la modernización nacional y la simplificación de la administración pública, como medios para -- construir el Estado modesto que requiere la nueva etapa del -- país.

Esta racionalidad tiene en el proceso de privatización de entidades públicas su principal fuente de legitimación.

En síntesis, la etapa de transición que vive México, caracterizado por un proceso global aunque no homogéneo de reforma del Estado se caracteriza por la aplicación de un neoliberalismo económico que se considera básico en el tránsito hacia la modernización nacional. Este modelo neoliberal se opone objetivamente, a la tradición estatista de los gobiernos surgidos de la revolución mexicana.

Por todo ello, México requiere replantear su estrategia de cambio a partir de una nueva visión del Estado post-revolucionario.

Para concluir, citaré nuevamente a Lorenzo Meyer, para explicar a algunas de sus apreciaciones sobre la política de privatización del gobierno actual:

- Se considera a la privatización como un elemento indispensable para la creación del ambiente adecuado para el rápido crecimiento de la inversión privada interna y, principalmente externa.
- "... hoy el gran capital, antes de comprometerse con el -- proyecto oficial exige que se disminuya radicalmente el papel económico del Estado, para que en el futuro la élite política dependa de la economía y no viceversa...
- "...si en 1981 la inversión pública fue 45.4% de la inversión bruta real, para el año pasado la proporción era de apenas 24.8% en tanto que la privada ascendió a 75.2%... - todo indica que para 1994, la balanza estará aún más inclinata, pues sólo así se sentirá seguro y confiado el capital privado, motor central, por no decir único, de la modernización en marcha. Desde esta perspectiva, la renun--

cia del Estado a su riqueza tiene más que ver con los ricos que con los pobres.

- "La privatización (se convierte en) la prueba objetiva de que el Estado no volverá a alterar las reglas del juego en favor y en contra de la empresa privada...
- Por otra parte, la privatización se explica como la "...necesidad del actual Gobierno de forjar alianzas dada su debilidad inicial.
- "... se supone que no más de una decena de grupos financieros controlan la banca privatizada. Más aliados, pocos en número pero formidables en recursos.
- "... la venta de industrias públicas realmente productivas esta beneficiando a quienes era natural que beneficiara: a los grupos privados que ya eran fuertes y que pueden ser una excelente base de poder de un Gobierno - neoliberal".¹⁷

17. Meyer, Lorenzo. "¿Estado Franciscano?" en Excelsior. jueves -- 12 de enero de 1991. p-1 y 11-A.

C. EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO: EL PESO DE LAS ASIMETRÍAS

C. TRATADO DE LIBRE COMERCIO: EL PESO DE LAS ASIMETRÍAS

Como se ha señalado en los apartados precedentes, entre los puntos débiles de la reforma llevada a cabo por el nuevo grupo gobernante está el sistema político y el modelo de desarrollo, principalmente. En particular, sobre este último, han hecho importantes cuestionamientos en cuanto a sus alcances y viabilidad histórica.

Elementos sustanciales del modelo de desarrollo es tanto el programa de reprivatizaciones como el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica. Ya se han hecho algunas consideraciones sobre el primero, ahora toca analizar el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica.

Sin pretender un examen exhaustivo de este proyecto, se abordarán algunos de sus aspectos más importantes: la apertura comercial de México en el contexto de las presiones internacionales; el neoproteccionismo de los países desarrollados; las limitaciones del comercio multilateral (GATT); la integración comercial y la desintegración nacional; la negociación política del Tratado y las redefiniciones básicas de los conceptos de soberanía y Estado Nacional, etc.

El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica viene a ser en la actualidad un proceso con características irreversibles si se le mira como el eje articulador del proyecto económico de la nueva clase política. Sin embargo, también presenta puntos de controversia que lo ubican como un proyecto que compromete, en muchos sentidos el interés nacional.

Con el TLC se confirman, además, dos aproximaciones hipotéticas de la presente investigación: 1) el profundo replanteamiento del proyecto nacional y 2) el cambio -

fundamental del modelo de desarrollo. Sobre estas dos vertientes se desarrollará este capítulo.

1. ANTECEDENTES.

La política comercial mexicana, tradicionalmente vinculada a un modelo de crecimiento hacia adentro se vió trastocada en su esencia a partir de 1982, con el ascenso al poder de Miguel de la Madrid Hurtado. En este momento no sólo se da un giro de 180 grados en la concepción del llamado proyecto nacional sino que se cambia de raíz el modelo de desarrollo.

Desde hace una década, las bases para el desarrollo futuro del país descansan sobre la premisa de que sólo un enfoque aperturista y de integración comercial, en el marco de una política macroeconómica de corte neoliberal, pueden brindar el sustento necesario para un crecimiento económico de largo plazo.

Este enfoque propició ajustes drásticos en el modelo de desarrollo nacional, de tal suerte que la economía mexicana sufrió una rápida apertura, en muchos sentidos de carácter unilateral. Por ello, quienes afirman, en la actualidad, que la mayor parte de ajustes ya se dieron, están corroborando una característica que ha sido fundamental en la estrategia de reforma del Estado en México: la gradualidad de los cambios, proceso que ha consumido prácticamente una década.

Sin embargo, si bien desde priscos de la década pasada se habían dado numerosos ajustes en materia de política macroeconómica y comercial, ésta adquiere solidez como, parte del nuevo modelo de desarrollo, con la carta de adhesión de México al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), en 1986 y, posteriormente, con las negociaciones para

la firma del Tratado Trilateral de Libre Comercio (México-Estados Unidos y Canadá).

Al analizar las metas que el gobierno mexicano señaló como justificantes básicas para su adhesión al GATT, se nota que tanto los argumentos empleados como los objetivos perseguidos son, en muchos sentidos, los mismos que han llevado a las actuales autoridades mexicanas a la negociación de un TLC con los países de América del Norte, con el agravante de que, en el primer caso, es decir, el de nuestra adhesión al GATT, no se alcanzaron los resultados esperados. Situación que hace pensar en la posibilidad de que pueda ocurrir lo mismo con el TLC.

"...se aseguró que mediante la participación de México en el GATT, se abrirían los mercados internacionales para los productos mexicanos y se haría más factible superar o eliminar las medidas proteccionistas y neoproteccionistas que aplican los gobiernos de los países con los que México sostiene sus principales intercambios comerciales". 1/

Cuando en 1986 México se adhiere oficialmente al GATT, el gobierno justificó la decisión señalando que con una política de apertura al comercio multilateral se abrirían nuevos mercados para los productos mexicanos y se alcanzaría un nivel de competencia internacional. Después de casi una década de apertura, el resultado evidente ha sido que nuestro comercio internacional no se diversificó como las autoridades del ramo esperaban, haciéndose más patente nuestro bajo nivel de competencia, nuestros desequilibrios estructurales y nuestra mayor dependencia con el exterior.

Las reglas para el libre comercio multilateral elaboradas en el seno del GATT, se vieron, asimismo, severamente cuestionadas por el marcado neoproteccionismo de

1. Cámara de Diputados, LIV Legislatura. El Tratado de Libre Comercio. - Comisión de Comercio. México, 1991. p-32.

las economías desarrolladas de Europa occidental y América del Norte, específicamente el de los Estados Unidos.

No obstante el marcado desequilibrio en nuestro sector externo, las autoridades mexicanas han mantenido un esquema de apertura, que ha propiciado un saldo negativo en nuestros principales indicadores comerciales.

A diferencia de lo ocurrido en el presente sexenio, que parece dominado por un alto pragmatismo en las decisiones públicas y un cierto olvido de los instrumentos de planeación nacional, en el sexenio anterior, destacó la inclinación expresa del gabinete económico en favor de una política comercial más abierta. En estos documentos oficiales se consignó el objetivo de la estrategia que seguiría el gobierno en esta materia. El Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988, destacó entre sus principales planteamientos estratégicos:

"La estrategia económica y social asigna una importancia prioritaria a la modernización y reorientación del aparato -- productivo, con el propósito de promover una inserción eficiente del sector industrial dentro de las corrientes del -- comercio internacional y, de manera más amplia, fortalecer la vinculación del -- país con la economía mundial". 2/

La razón básica de esta orientación consistió en la premisa de que una mayor vinculación de México a los mercados mundiales conduciría a una mayor eficiencia de la estructura productiva nacional y, a conseguir, al mismo tiempo, un trato comercial justo y equilibrado para nuestros productos.

Esta cita es importante porque nos permite reconsiderar varios aspectos del pragmatismo económico del actual grupo en el poder. En primer lugar, se nota que hay una dinámica del quehacer público y gubernamental que prescinde de los

2. Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1983. P-190.

instrumentos de planeación. Por ejemplo, el TLC nunca se contempló como tal en el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, incluso hay pronunciamientos muy claros del actual Presidente de la República en el sentido de las desventajas que provocaría un proyecto de integración comercial con los Estados Unidos. 3 /

Segundo, es un pragmatismo basado en mucho en una capacidad temporal del gobierno para financiar obras de infraestructura y beneficio social (PRONASOL). Esta capacidad financiera esta directamente relacionada con el programa de privatizaciones de entidades públicas que, como se ha analizado esta a punto de concluir.

Finalmente, el pragmatismo gubernamental ha depositado un amplio margen de sus expectativas en la firma del TLC, que como veremos a continuación puede resultar poco bondadoso en algunos sectores y, en general, para el conjunto de la economía mexicana.

2. DEFINICION.

En el contexto general, "un Tratado o Acuerdo de Libre Comercio, es el instrumento jurídico por el que se codifican los principios y disciplinas conforme a los cuales se llevara a cabo la creación y funcionamiento de una zona de libre comercio". 4 /

Con la firma de un Tratado se crea una Zona de Libre Comercio (ZLC) que elimina para los Estados miembros los derechos de aduana, así como las reglamentaciones comerciales autorizadas, conforme a los plazos convenidos

3. Ibid. P- 191.

4. Ibid. P- 192.

para la liberalización comercial en las distintas áreas objeto del Tratado. 5 /

Con este instrumento comercial se da lugar a mecanismos de vigilancia y normatividad internacionales que verifican el cumplimiento del contenido del tratado (mecanismos de solución de controversias). Es decir, se origina una administración supranacional que busca un equilibrio jurídico, político y económico entre los signatarios del Tratado.

Todo Tratado de Libre Comercio produce un movimiento encontrado entre dos tendencias claramente definidas "...la apertura al exterior (internacionalismo) y el repliegue sobre un mercado interno (nacionalismo económico), por una parte, y entre el multilateralismo y el bilateralismo (léase trilateralismo), por la otra". 6/

3. DIAGNOSTICO.

Al intentar cualquier análisis sobre el Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México, parece obligado considerar, en primera instancia, las asimetrías económicas de los tres países. Entre los datos de mayor importancia destacan los siguientes:

- " a) Con una población (para 1989) de 26 millones de habitantes, el Producto Interno Bruto Canadiense ascendió a 462 millones - de dólares con un ingreso per cápita de -- 17,807.7 dólares por persona al año.
- b) Para Estados Unidos, con una población de 250 millones de personas (en 1989), su ingreso per cápita generado osciló en los 20,720 dólares al año por persona.

5. Cámara de Diputados, LIV Legislatura. El tratado... op. cit. p-14.
 6. Jackson, John Howard. The world trading system; Law and policy of international economic relations. Cambridge, Mass. 1989.

c) En México, cuya población fluctúa en los 81 millones de habitantes, su ingreso per cápita se ubica en los 2,337.2 dólares por persona al año y su Producto Interno Bruto es apenas la mitad del canadiense". 7 /,

Es claro que entre las economías canadiense y norteamericana existen diferencias sensiblemente menores comparadas con la mexicana que presenta un desarrollo menos dinámico y con problemas estructurales de fondo, tales como el rezago científico y tecnológico, el sesgo deficitario de nuestra balanza comercial, el atraso en el sector primarios de la economía, etc., etc..

Otro problema que salta a la vista es el relativo a la concentración de nuestras relaciones comerciales con los Estados Unidos que, se profundizará, seguramente, con la firma del TLC. Al respecto se pueden hacer algunos comentarios:

El mayor número de transacciones comerciales entre los tres países lo concentra Estados Unidos, país que articula a su favor la mayor parte de los posibles beneficios de un TLC. Destaca, por ejemplo, su política neoproteccionista en los renglones en los que no es tan competitivo con los productos de otros países, como la marcada discriminación comercial hacia los productos automotrices japoneses o con autopartes de este país.

Por otro lado, entre México y Canadá existe una escasa relación comercial. Para 1989 significó solamente 2.8 mil millones de dólares, que representaron el 1 por ciento del total de la zona.

En contraparte, el flujo comercial entre Canadá y los Estados Unidos fue de 171 mil millones de dólares. Con la firma del TLC, Estados Unidos podría mantener su hegemonía

7. Véase: UNAM-Facultad de Economía. El Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos-Canadá. Informe para la Comisión de Comercio de la Cámara de Diputados, LIV Legislatura. Volumen I, parte II: la experiencia internacional. p-69 a 108.

comercial en la región norte del continente americano y, a largo plazo en todo el hemisferio. Aquí caben, precisamente, las razones políticas y de seguridad nacional que este Tratado conlleva para los Estados Unidos.

Otra variable a considerar en este grupo de asimetrías es el patrón de distribución del ingreso. La economía mexicana muestra el esquema más agudo de concentración de la riqueza. En Canadá, por ejemplo, "...la participación de los sueldos, salarios y prestaciones en el PIB ascendió en 1988 a 53.4 por ciento, mientras que en México en ese año apenas fue de 25.5 por ciento". 8/

Asimismo, tanto Canadá como México muestran una lógica de comercio internacional guiada y dominada por las empresas transnacionales. Bajo este esquema "...las exportaciones de Canadá hacia Estados Unidos representaron en 1984 el 71 por ciento de sus exportaciones totales y las importaciones canadienses provenientes de Estados Unidos ascendieron al 64 por ciento, las cifras correspondientes para México son 63 y 67 por ciento, respectivamente". 9 /

En términos generales, la economía mexicana muestra un diagnóstico desalentador en varios de sus principales renglones productivos. Una rápida revisión del conjunto de ellos nos reporta deficiencias estructurales en el sector agropecuario, servicios financieros, industria automotriz, energéticos, textiles, educación, etc., etc..

A manera de ejemplo, se mostrará a continuación los resultados de un examen objetivo sobre uno de los renglones de nuestra economía que pueden ser afectados sensiblemente con la instrumentación pragmática de un Tratado de Libre Comercio como el que actualmente se negocia.

8. Ibid. p-71.

9. Ibid. p-75.

4. EL SECTOR AGROPECUARIO.

Quizá sea el sector agropecuario el que presente las debilidades más agudas frente al proyecto de integración comercial del presente régimen. Veamos algunos de los datos más relevantes al respecto.

"Durante el quinquenio 1985-1989, cosechamos en México 1.7 toneladas de maíz por -- hectárea contra 7.0 toneladas en Estados Unidos y 6.2 toneladas en Canadá, obtuvimos 542 kilogramos por hectárea de frijol contra 1.661 toneladas por hectárea en -- Estados Unidos y 1.865 toneladas por hectárea en Canadá, cosechamos 3.3. ton./ha. de arroz contra 6.2 ton./ha. en Estados -- Unidos, etc.; nuestras vacas de ordeña produjeron 1,365 litros de leche al año contra 6,224 litros en Estados Unidos y 5,526 litros en Canadá, por cada ave produjimos -- 5.1 Kgs. de carne al año, mientras que en Estados Unidos se produjeron 6.5 kgs. y en Canadá 6.0 kgs. 10/

El rezago productivo en el campo mexicano se manifiesta también con cifras que no tienen ninguna correlación con sus similares de Estados Unidos y Canadá.

"Por trabajador ocupado, la brecha es aún -- más profunda. Mientras en México, el valor bruto del producto agropecuario por trabajador fue de 1.799 dólares en 1988; en Estados Unidos fue de 45,052 dólares y en -- Canadá de 36,617 dólares. En México se requieren 17.8 días/hombre de trabajo para -- producir una tonelada de maíz; en Estados -- Unidos son suficientes 1.2 horas de trabajo para producir la misma cantidad de maíz. En frijol y arroz, la productividad laboral -- en Estados Unidos es, en números redondos, -- cien veces mayor que en México". 11 /

10. Véase: Clava, José Luis. Probables efectos de un Tratado de Libre Comercio en el campo mexicano. Pontamara. Primera edición. México, -- 1991. P-14.

11. Ibid. P-15.

Aunado al problema de la productividad del trabajo en el campo mexicano -fenómeno que se explica en parte por su descapitalización gradual- se encuentran los problemas políticos y sociales que enfrentan los trabajadores agrícolas, ejidatarios y pequeños propietarios, como resultado de la reforma al artículo 27 constitucional. Reforma que si bien da libertad al hombre del campo para elegir entre distintas figuras jurídicas de tenencia de la tierra, también posibilita un proceso agudo de concentración de la tierra que, afectará, seguramente, los frágiles equilibrios que mantienen estable, socialmente hablando, a la población rural del país.

Bajo el esquema de desigualdad y asimetría que presenta el sector agropecuario mexicano, todo señalaba para que fuera excluido completamente de la negociación comercial. Para esto, pudo haberse utilizado la cláusula agrícola del protocolo de adhesión al GATT.

Llegar a la decisión anterior, simplemente era un ejercicio de reflexión y prudencia gubernamental, a la luz de las diferencias anotadas, a las que se les puede sumar, además, la enorme brecha tecnológica entre México y sus socios comerciales de América del Norte.

"Mientras los Estados Unidos disponen de -
 1.5 tractores por cada trabajador agrícola
 concepto que incluye toda la PEA agrope--
 cuaria) y Canadá cuenta con 1.6 tractores
 por hombre ocupado; en México sólo hay 2 -
 tractores por cada 100 trabajadores agrí--
 colas. El número de cosechadoras-trillado--
 ras por mil trabajadores es de 209 en Estados
 Unidos, 332 en Canadá y 2 en México. --
 por cada hombre ocupado en la agricultura -
 se aplican en los campos de México 191.2 --
 kgs. de fertilizantes, mientras que en Es--
 tados Unidos se aplican 5.812 tons. por ---
 trabajador y 4.574 tons. en Canadá. Mien--
 tras en Estados Unidos y Canadá las semi---
 llas genéticamente mejoradas cubren prácti-

camente el 100% de los campos, en México -- sólo cubren el 15.9% de los maizales, el 12 por ciento de los frijolares y, en conjunto, sólo el 20% de la superficie de granos básicos". 12/

Como se aprecia, las diferencias son sustanciales y muy difíciles de superar en el corto o mediano plazo. Además, requieren de fuertes inversiones en investigación científica y tecnológica, para poder adaptar los procesos productivos a las condiciones ambientales de las distintas regiones del país.

Si a todo lo anterior agregamos las complejas diferencias entre los sistemas culturales o políticos de los tres países, queda claro que el Tratado de Libre Comercio puede ser efectivamente una oportunidad real para dinamizar ciertos sectores de la economía, pero también, viene a ser un alto riesgo para muchos otros que históricamente dependieron de un mercado interno cautivo. Estos últimos pueden ser los más en esta óptica.

Por otra parte, como se ha anotado en los capítulos precedente, la política comercial mexicana está dejando al descubierto los puntos débiles del sistema político mexicano: presidencialismo sin contrapesos de poder reales; una transición democrática altamente cuestionada y, una clase política que se maneja con demasiada cautela en el terreno de la reforma a las instituciones y formas de la estructura de gobierno.

Para concluir este punto del presente capítulo, reproduzco a continuación un cuadro que muestra el descenso real de los precios de garantía de los principales productos del agro mexicano.

12. Ibid. p.17.

PRECIOS REALES DE GARANTIA
DE LOS GRANOS EN MEXICO
(PESOS DE 1980)

AÑO	MAIZ	FRIJOL	TRIGO	ARROZ	SORGO	SOYA.
1981	5,373	13,126	3,774	5,332	3,324	8,860
1982	3,124	7,448	4,345	3,318	1,856	5,401
1983	3,555	6,110	3,249	3,888	2,333	5,740
1984	4,065	6,423	3,439	4,144	2,795	6,806
1985	3,657	10,636	3,423	3,692	2,196	6,039
1986	3,236	7,314	3,083	3,303	2,359	5,561
1987	2,992	6,412	2,712	2,907	1,843	4,983
1988	3,097	6,574	2,787	3,168	1,883	7,197
1989	3,132	6,658	3,187	3,208	2,304	7,099
1990	3,300	9,599	3,208	2,854	2,148...	4,411

1. Para maíz, frijol, arroz, sorgo y soya, cuya cosecha principal se obtiene en el ciclo primavera-verano, los precios corresponden a este ciclo deflactados al mes de diciembre; para el trigo, cuya cosecha fuerte se obtiene en el ciclo otoño-invierno, los precios de este ciclo deflactados corresponden al mes de enero.

2. Deflactor: Índice Nacional de Precios de las Materias Primas de la Canasta Agrícola.

FUENTE: Elaborado por José Luis Calva, con datos del Secretariado Técnico del Gabinete Agropecuario, "Precios de Garantía y Concertación" y Banco de México. "Indicadores Económicos". Véase: Calva, José Luis. Probables efectos...op. cit. p-21.

5. EFECTOS INMEDIATOS.

Los especialistas coinciden en que los resultados sustanciales del TLC sobre el conjunto de la economía mexicana y de la sociedad en general, sólo podrán evaluarse completamente en el largo plazo. No obstante, con toda seguridad se darán efectos inmediatos en distintos renglones de la economía que podrán configurar, más o menos objetivamente, las bondades y las interrogantes más significativas de este acuerdo comercial.

La operación del TLC, como se ha señalado en distintos foros de especialistas 13/, dinamizará ciertos sectores y hará desaparecer otros.

Desde esta perspectiva, la política comercial mexicana puede entenderse con una cierta inclinación o sesgo en favor de las empresas que han logrado altos rendimientos productivos, para hacer frente a la competencia internacional. Sin embargo, también puede entenderse como una política ciertamente discriminatoria o marginal para aquellas firmas con una débil composición orgánica de su capital. Este último caso es el de los productores agropecuarios, la micro, pequeña y mediana industria, así como algunos ramos de la manufactura, que no obstante el incremento de sus exportaciones en los últimos años, podrían verse seriamente afectados con algunos de los apartados negociados en el Tratado, como es el caso de la industria automotriz en lo que se refiere a las reglas de origen.

13. Véase: El Colegio de México. TLC: Seminario de Información técnica para comunicadores sociales. SECOFI-COLMEX. México, 1992. (Memoria del evento).

5.1 Estructura de las exportaciones mexicanas.

A este respecto, es de fundamental importancia interpretar de manera objetiva la estructura de las exportaciones mexicanas, al menos para los últimos años, a fin de evaluar algunos aspectos de la actual política comercial en el contexto del TLC.

Sobre este particular puede decirse que fuera de las empresas transnacionales del ramo automotriz (14) nuestras exportaciones manufactureras prácticamente no existen.

Precisamente, una de las dificultades técnicas más fuertes que han obstaculizado hasta el último momento la concreción del TLC han sido las llamadas reglas de origen. (15) Un probable efecto negativo al respecto podría darse sobre el nivel de las inversiones extranjeras esperadas.

Algunos especialistas están de acuerdo en que tanto la definición como el porcentaje de las reglas de origen que podrían acordarse en el Tratado (16) se opondrían abiertamente a la intención del gobierno mexicano de adoptar como salida básica de crecimiento económico el proyecto de anexión urgente al mercado mundial, a través de las exportaciones.

Este enfoque del desarrollo, puesto en práctica desde hace una década, reporta en la actualidad un saldo desfavorable.

"...incontrolable destrucción de la planta productiva del sector industrial y de servicios...con la acelerada apertura de la economía al mercado mundial, pues a partir del inicio de este fenómeno han quebrado 77,000 pequeñas y medianas industrias, más las 731 empresas que se -

14. UNAM-Facultad de Economía. El Tratado... op. cit. p-110.

15. Véase: SECOFI. Monografía No. 1: Reglas de origen. SECOFI-ONTLC. México, 1992.

16. Véase: El Colegio de México. TLC: Seminario... op. cit.

han declarado en bancarrota de 1986 a - 1989, creando un desempleo directo de - aproximadamente un millón ciento cin-- cuenta mil plazas. Panorama que según el - Instituto Mexicano de Control de Cali-- dad tenderá a agravarse, pues la mitad de las 220,000 empresas industriales -- que existen en el país pueden desaparecer si continúan aplicándose los mismos - criterios...". (17)

5.2 La política de apertura comercial.

El proceso de apertura radical de la economía mexicana iniciado con la adhesión de México al GATT, en 1986, ha acentuado el proceso de concentración de nuestro comercio exterior con un sólo país: los Estados Unidos. Si se contrasta este hecho con los objetivos originales que buscaba la apertura multilateral se da uno cuenta que, el resultado obtenido es, precisamente, una mayor dependencia hacia el comercio unilateral. (18)

Esto quiere decir que, no obstante ser un mecanismo multilateral, el GATT ha tenido un impacto relativo para diversificar los mercados para los productos mexicanos.

5.3. Los efectos previsibles en el nivel de empleo.

Entre los efectos previsibles e inmediatos del TLC están los relativos al comportamiento de la mano de obra mexicana . Contrariamente a lo que se ha divulgado en forma insistente por varias autoridades del gabinete comercial (19), el nivel de empleo en México podría permanecer sin cambios sustanciales aún con el Tratado en operación, dándose, asimismo, un impacto secundario sobre el nivel de ingreso per cápita para los trabajadores mexicanos.

Algunos estudios consultados (20) reportan que puede generarse un incremento marginal de la demanda para la mano

17. Esteinou Madrid, Javier. "Modelo neoliberal y comunicación. El costo económico y social" en Excelsior, jueves 16 de agosto de 1990.
18. El comercio bilateral entre México y Estados Unidos ascendió para -- 1989 a 55,000 millones de dólares. Véase: Vega Cánovas, Gustavo. et. al. México ante el libre comercio con América del Norte. El Colegio - de Mexico-Universidad Tecnológica de México. México, 1991. p-168.

de obra calificada (insumo relativamente escaso en el mercado mexicano), pero en contrapartida se producirá un descenso real en la tasa de empleo para el trabajo no calificado.

Se espera, sin embargo, que la relación descrita en el párrafo anterior pueda cambiar en el largo plazo, por lo que el tiempo que dure la transición los desequilibrios de la economía en este sector serán más agudos.

Debe destacarse, además, que las nuevas inversiones que lleguen al territorio nacional con la firma y puesta en operación del TLC tendrán un patrón tecnológico altamente diferenciado al que caracteriza a la industria nacional. De tal suerte que emplearán, seguramente, a un número reducido de trabajadores con lo que se dificultará la estrategia gubernamental de redistribución del ingreso vía generación "masiva" de empleos.

Asimismo, todo hace pensar que el nivel de los salarios tampoco se elevará de manera sustantiva, a pesar de que constituyen, como se ha dicho con verdadera insistencia, la principal ventaja comparativa de México.

"...es razonable vaticinar que las diferencias de costos salariales entre México, Estados Unidos y Canadá se mantendrán sin modificaciones - sustanciales durante un periodo todavía largo". (21)

A pesar de que el grupo de trabajo relativo a la agricultura resolvió salvar la negociación mediante acuerdos bilaterales, es previsible que este sector sufra en los próximos años un profundo desequilibrio en cuanto al desplazamiento de la enorme cantidad de mano de obra que labora en él, que alcanza alrededor de 3.5 millones de trabajadores. Esto pondría en riesgo, como ya lo dijimos los

19. Ibid. P-170.

20. Ibid. P-180.

21. Godínez M., Víctor. "México en el nuevo sistema internacional: reflexiones sobre los retos inmediatos" en revista de Integración Económica. op. cit. p-279.

frágiles cimientos del pacto social en las zonas rurales de nuestro país.

En este sentido, dadas las enormes diferencias que existen entre los tres países, la apertura comercial desplazará, con toda seguridad, la producción nacional en varios sectores de la economía (entre ellos el agropecuario), lo que implicaría dejar sin actividad productiva a cerca de tres millones de familias campesinas.

... "Concretamente, estaríamos hablando de que un programa gradual de ajuste en la población rural no debería de ser iniciado antes del año 2010, en el supuesto de que lográramos un crecimiento sostenido superior al 8% anual..." (22)

5.4 Efectos previsibles en materia de servicios financieros

Otro de los sectores que sufrirá un fuerte impacto con la firma y operación del TLC, es el renglón de los servicios financieros.

A este respecto, los Estados Unidos prácticamente lograron la liberalización de todos los servicios financieros y la participación de sus bancos en el sistema bancario nacional, en tanto que para México será más difícil acceder al sistema estadounidense, tanto por la calidad y consolidación de sus servicios cuanto por la legislación que los hace depender directamente de cada estado o provincia. (23)

Una evaluación objetiva de la información que ha generado los puntos de acuerdo entre los tres países, consignados en lo que podría ser el texto del TLC reporta una apertura incosteable en materia de servicios financieros.

22. Calva, José Luis. Probables... op. cit. P-81.

23. Ibid. 83.

" si se comparan los tres bancos mexicanos más importantes (una participación superior al 75% del mercado) con relación a sus síl-- lares norteamericanos en cuanto a los activos, captación, préstamos y empleados, las cifras que se tienen son las siguientes: -- 7.8%, 8.7%, 5.8% y 4.5% respectivamente, -- Esto nos puede dar una idea del modesto peso que tiene la banca mexicana con relación al sistema bancario de Estados Unidos. Ello puede apreciarse claramente cuando se comparan los mismos indicadores para los tres --- bancos canadienses: 58%, 68.7%, 59.5% y 60.6%. Estas diferencias de magnitud tan notables pueden ser decisivas en términos de la competencia de las instituciones extranjeras frente a las nacionales". (24)

En este marco de referencia, los resultados que se han dado a conocer en la mesa de negociación sobre la liberalización de los servicios financieros, apunta a una postura final flexible por parte de la delegación mexicana que produjo, en la última etapa de la negociación (mayo de 1992), acuerdos importantes para dar lugar a la llamada inicialización del texto del Tratado.

Cabe destacar que los distintos grupos financieros nacionales habían solicitado a las autoridades de comercio tiempos de liberalización suficientes para enfrentar la competencia internacional. Al respecto, los nuevos dueños de los bancos y, en general, la oligarquía financiera mexicana sentenciaron que "Los tiempos y las modalidades bajo los cuales se negocie la apertura de los servicios pueden ser fundamentales para obtener resultados positivos". (25)

A pesar de esta sentencia, los parámetros de negociación en este grupo de trabajo se dieron bajo presiones y directrices distintas. Inicialmente, la delegación mexicana informó que no se aceptaría una participación mayor al 1.5%

24. Vega Cánovas, Gustavo. México... op. cit. P-448 y 449.

25. Ibid. P-456.

del valor del mercado en favor de las subsidiarias o sucursales de bancos extranjeros.

Sin embargo, la postura final mexicana fue, en términos generales, mucho más flexible de lo que al principio se había dado a conocer. Incluso, algunos analistas han dicho que, precisamente, ha sido por esta enorme flexibilidad de la delegación mexicana que se pudo lograr la inicialización del texto del Tratado.

6 LA NEGOCIACION Y SUS RESULTADOS.

A juzgar por los contenidos que se han dado a conocer sobre los virtuales acuerdos en el marco del TLC, México flexibilizó de sobremanera su posición en por lo menos cuatro grupos de trabajo fundamentales: energéticos, servicios financieros, reglas de origen e industria automotriz.

Esto hace suponer que México pudo suprimir lo importante por lo urgente. Lo importante siempre fue no sólo una buena negociación comercial sino sentar las bases reales para acceder como nación a niveles superiores de desarrollo; lo urgente estaba cifrado en alcanzar, en un plazo razonablemente corto, un Tratado comercial con Estados Unidos y Canadá, sin evaluar a profundidad sus costos sociales, económicos y políticos.

De esta forma, el gobierno mexicano representado por la nueva élite política ha querido en forma pragmática y casi por decreto, modernizar al país a través de un modelo de desarrollo que pone en práctica orientaciones básicas de gobierno de corte neoliberal. Algunas de ellas, que hasta hoy han creado importantes espacios de reconocimiento social hacia el gobierno (PRONASOL), se han alimentado

financieramente del programa de reprivatizaciones de entidades públicas, un programa prácticamente agotado. Por ello, el gobierno mexicano se ha dado a la tarea de buscar nuevas formas, menos coyunturales, de redistribución de la riqueza. El TLC se ha visto, bajo la óptica del actual grupo en el poder, como el único instrumento capaz de fortalecer y redistribuir el ingreso de la población mexicana vía generación de empleos. Quizá esta sea, la única razón auténticamente urgente que nos han llevado a la firma de este Tratado. Sin embargo, queda aún por resolver el paradigma de toda transición al desarrollo: la inversión en capital humano.

7. LA INVERSION EN CAPITAL HUMANO.

México decidió abrir sus fronteras para modernizar al aparato productivo sin contar con soportes científicos y tecnológicos que permitieran a las empresas una reconversión dinámica. En este sentido, la tesis de la apertura comercial es en realidad un proceso de integración de nuestra economía a la estadounidense, con la que se realiza el 60 por ciento de nuestra actividad comercial con el exterior.

Sin embargo, el rezago crónico de México frente a Estados Unidos y Canadá se encuentra en la inversión en capital humano. Desde hace por lo menos una década el presupuesto gubernamental mexicano para los centros educativos y de investigación se ha reducido en términos reales, lo que contrasta con las elevadas sumas de dinero que nuestros socios comerciales de América del Norte destinan a estos proyectos. (26)

26. SECOFI. México's international trade relations: challenges and opportunities. p-87.

Es claro que de no mejorarse las condiciones reales que alienen la inversión en los recursos humanos del país, la integración comercial y económica de México posiblemente no cambiará nuestra condición de país dependiente, acentuándose en áreas básicas de la ciencia y la tecnología. Es decir, sin inversión en capital humano, México podría permanecer en el círculo de los países subdesarrollados, situación que se agravará por las exigencias de la liberalización comercial.

Michel Crozier alude a este respecto:

"La inversión ha sido percibida como un fenómeno material a tal grado que la idea de que pueda ejercerse en lo inmaterial parece contra natura. Ahora bien, de eso se trata antes que nada: inversión en la formación de hombres, en la organización de las relaciones humanas, en renovación de las instituciones; inversión también en investigación, es evidente, pero no en las máquinas o los programas, que representan el corto plazo, sino más bien en los hombres de ciencia que son la esperanza en el largo plazo... dar prioridad en la inversión en calidad es mucho más difícil de lo que parece. Exige un enorme esfuerzo financiero, desde luego, pero también, y sobre todo una transformación en los modos de pensar, de los hábitos mentales, de las escalas de valores". (27)

En los últimos años, los gobiernos de México más que innovadores del sistema educativo han mantenido sin cambios sustanciales al conjunto de esta macroestructura. Puede asegurarse, incluso, que resulta altamente contradictorio la demanda de calidad de alguno sectores, cuando se ha pospuesto por años la atención integral en la formación de los recursos humanos, que hoy son un insumo escaso en la sociedad mexicana.

27. Crozier, Michel. Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio. Fondo de Cultura Económica. México, 1989. p-140.

8. CONCLUSIONES.

Todo parece indicar que México no había considerado su participación dinámica en una zona de libre comercio como la que surgirá con la firma del Tratado, puesto que en muchos sentidos nuestro país se muestra altamente vulnerable ante las economías canadiense y estadounidense y, en más de un sector, la rapidez de la liberalización comercial podría superar completamente la capacidad de reconversión de las plantas industriales de importantes actores económicos.

En forma por demás apresurada, se ha pretendido modernizar la estructura productiva de la economía mexicana, a través de una estrategia de reforma al marco jurídico-constitucional. De esta manera, el Presidente de la República propuso una iniciativa, que después sería aprobada por el Poder Legislativo Federal, para reformar el Art. 27 de nuestra Carta Magna; asimismo, con el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica se espera instrumentar cambios sustanciales en es sistema educativo nacional; por otra parte, las instituciones de educación superior se encuentran también en franco proceso de transformación. Todo ello, sin embargo, no dejan de ser medidas de última hora, tomadas a la luz de los requerimientos inmediatos de la liberalización comercial. No han sido planteamientos elaborados con anterioridad sino de coyuntura.

En suma, pareciera como lo afirma Crozier que se intenta modernizar (léase liberalizar) al país por decreto.

Sencillamente, México no estaba preparado para emprender con la rapidez con la que se ha dado la firma del Tratado de Libre Comercio. Las condiciones de la economía, incluso, las características de nuestro sistema político, sugerían un

proceso menos espectacular pero con mayores garantías de un desarrollo más constante.

En el estado en el que se vienen dando los esquemas de integración comercial es previsible que muchas de las expectativas que se han creado en torno al Tratado, finalmente no se cumplan. La principal de ellas, que representaría un alto costo político para el gobierno sería que los montos de inversión extranjera directa no fueran los esperados. Esto pondría en grave riesgo la estrategia de redistribución del ingreso nacional a través de la generación masiva de empleos, prevista para la segunda mitad del sexenio del Presidente Salinas.

Por tanto, los efectos inmediatos del Tratado se están dejando sentir sobre el sistema educativo, con particular énfasis en la educación básica y superior; pero también sobre el contenido de las relaciones entre el Estado y el movimiento obrero organizado y, sobretodo, entre el Estado y las organizaciones campesinas.

La reforma al artículo 130 constitucional, referente a las relaciones entre el Estado y las iglesias es resultado, en mucho, de las exigencias implícitas en el contexto de apertura del país. Incluso, hechos que parecieran no tener relación con el TLC no se explican sino en función de las presiones externas que se dan en el marco de la nueva estrategia geopolítica de los Estados Unidos

El sesgo partidista (PRI-PAN) que asume el sistema político mexicano y la exclusión sistemática de la izquierda perredista, confirman una situación clara: la integración comercial y económica está marcando los tiempos y condiciones del cambio político en México.

Por todo esto, Víctor M. Godínez acierta cuando afirma:

"El cambio más grande que ha registrado la economía mexicana en este fin de siglo es su apertura ante el resto del mundo. Es muy probable que esta apertura culmine en la creación de una Zona de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, lo que producirá, sin duda, un impacto estructural -- cuyo alcance, podría ser equiparable al que tuvieron en el pasado la reforma agraria o a la nacionalización de las llamadas industrias estratégicas". (28)

28. Godínez M. Víctor. México en el nuevo... op. cit. p-279.

TERCERA PARTE

A. POR UNA REFORMA INTEGRAL DEL ESTADO

A. POR UNA REFORMA INTEGRAL DEL ESTADO

1. PLANTEAMIENTO.

En la actualidad la sociedad mexicana sufre un cambio cualitativo que replantea, por una parte, su relación con el Estado y, por la otra, acelera la construcción de escenarios de mayor complejidad y conflictividad política a partir de procesos insuficientes en cuanto a su condición inclusiva.

La relación Estado-Sociedad asigna ahora una importancia capital a la redefinición de lo público y lo privado, así como al fortalecimiento de la autonomía civil frente a las decisiones de la autoridad.

Los cambios en la economía y en la política reaniman el terreno donde interactúa el gobierno con la sociedad civil, para crear un escenario de vida pública que ya no es sólo gubernamental sino y esencialmente, un proceso donde intervienen la totalidad de los actores de la estructura social.

Esta nueva situación exige la creación de modelos que atiendan con mayor eficacia política los fenómenos que se derivan de las reformas económicas tanto como de las transformaciones de facto sobre las reglas y procedimientos del sistema político.

Los cambios están identificados con el sello de la reforma del Estado; una reforma que afecta a los decisores públicos en el proceso de elaborar y seleccionar las políticas que se suponen más adecuadas para acceder inteligentemente al Estado de calidad (pluralidad, independencia social, democracia y justicia económica), sin debilitar el frágil equilibrio entre los factores sociales y de la producción.

Mantener el ritmo de las transformaciones económicas y consolidar los cambios hasta hoy generados sobre el modelo de desarrollo nacional, implica la necesidad de una estrategia más acabada, en términos de su diseño incluyente, para que el gobierno mantenga capacidad de control y dirección sobre el resto de decisiones que habrán de replantear, aún con mayor severidad, el contenido de algunos instrumentos de orientación económica básica, como el Tratado Trilateral de Libre Comercio Norteamericano.

Por otra parte, la reforma del estado vista de manera integral le demanda a los encargados de la función gubernamental la respuesta a las siguientes preguntas: 1) ¿Cómo tomar decisiones eficaces ante escenarios de creciente autonomía social?; 2) ¿Qué tipo de políticas se deben diseñar para alcanzar las metas del Estados de Calidad que se quiere construir y, 3) ¿Qué tipo de racionalidad política demanda la reforma del Estado misma?.

Ante estas interrogantes mayores procederé a la auscultación del proceso en sí, para atender posteriormente a los instrumentos de la reforma, sus partes constitutivas y concluir con una aproximación sobre lo que considero como reforma integral del Estado.

2. LA REFORMA DEL ESTADO EN SI.

Mucho se ha hablado de la reforma del Estado, sin embargo, pocos son los acercamientos que han intentado definir dicho concepto. Esto supone que viene a ser mucho más enriquecedor analizar el proceso de reforma que definir a priori el concepto. Bajo este marco de referencia es que procedo al analizar algunas características básicas de la reforma.

La reforma del Estado como hemos visto tiene un significado material u objetivo en el terreno económico, pero aún es bastante subjetivo o inmaterial en lo político. En el primer caso, la reforma plantea situaciones concretas, categorías incluso medibles; en el segundo, por el contrario, nos sometemos en la mayoría de las veces a condiciones coyunturales.

En términos generales, la reforma del Estado se le ha definido en función de los cambios preponderantemente económicos y dentro de estos, la política comercial ocupa un lugar muy importante. Por ello, iniciaré este breve análisis considerando algunos aspectos de este sesgo de la reforma.

Para la mayoría de los mexicanos, aún sin atender a grandes definiciones y mucho menos a conceptualizaciones, el Estado se encuentra en un proceso de transformación o de reforma, entre cuyos objetivos fundamentales, a decir de algunas autoridades gubernamentales, (1) busca aprovechar la oportunidad de inserción mundial de la economía, propiciando al mismo tiempo la reestructuración de los factores internos y el reagrupamiento de las fuerzas productivas en torno a una interpretación novedosa del llamado proyecto nacional.

3. LOS PROBLEMAS DE LA REFORMA.

Esta interpretación novedosa del proyecto nacional es en realidad un profundo replanteamiento conceptual respecto a la idea de sociedad futura institucionalizada que la nueva élite en el poder quiere para México. (2)

El proyecto nacional surgido de esta visión se ha definido, básicamente, a partir de los requerimientos del nuevo orden económico internacional y en menor medida, por lo que habían sido las exigencias históricas de la revolución

1. Destacan al respecto los pronunciamientos que ha hecho en múltiples ocasiones el presidente de la República, particularmente en sus tres informes de gobierno, con el fin de explicar la llamada reforma del Estado, - tanto como la reforma de la Revolución. Asimismo, son también numerosas

mexicana, eje articulador de la idea de nación hasta principios de la octava década.

Sin duda, como lo afirman varios destacados historiadores (3), estamos frente a una reforma del Estado post-revolucionario y no de una reforma a la revolución. Entre ambas expresiones existe una enorme diferencia que toca de raíz nuestro legado histórico.

La reforma al Estado post-revolucionario inaugura una etapa diferente a la de su antecesora. Es decir, el nuevo Estado que se crea prácticamente no guarda ya ninguna relación sustancial u objetiva respecto a su anterior, más bien lo niega. Bajo esta tesis, el nuevo Estado no es más que la antítesis del previo.

La expresión "reforma de la revolución" es ante todo un término ideológico que busca prolongar casi por tiempo indefinido la vigencia histórica del movimiento social de 1910-1917. Esto es, pretende justificar el nuevo estado de cosas existentes a partir de su vinculación originaria con el modelo de desarrollo surgido de la revolución mexicana, superado ampliamente por los cambios del actual grupo en el poder. Así, esta expresión no es más que la búsqueda de la legitimación histórica para el nuevo proyecto económico del régimen.

Sobre el nuevo esquema de desarrollo caben, asimismo, varias observaciones importantes. Primera, existe una serie de políticas económicas de corte neoclásico, tales como la apertura del sector externo de la economía, el programa de reprivatizaciones de las entidades públicas, etc., que se combinan en forma dinámica con programas de corte nekeynesiano como el PRONASOL.

las referencias sobre el mismo tema que han hecho los secretarios de - Hacienda, Comercio y Desarrollo Social, principalmente.

2. Para profundizar en lo relativo a la idea del proyecto nacional véanse los trabajos de: Aguilar Villanueva, Luis F. Política y Racionalidad - Administrativa. Editorial Aguilar México, 1985, y Marcos, Patricio. El Fantasma del Liberalismo. Prólogo sobre México. UNAM-México, 1988.

Segunda, a diferencia de otros países, México no presenta planes de resistencia sociales frente a la reestructuración económica; sin embargo, esto de ninguna manera manifiesta una aceptación generalizada del nuevo modelo, más bien, se puede decir que aún no hay una respuesta social articulada. Esto es, que los distintos grupos en desacuerdo se encuentran dispersos a lo largo del territorio nacional, pero que puede ser previsible que en el medio o largo plazo manifiesten más intensamente sus expectativas.

Tercero, la contestación más evidente y clara ha provenido fundamentalmente del Partido de la Revolución Democrática, principal contestatario de las políticas gubernamentales.

Cuarto, en el futuro la resistencia puede surgir de esa amplia marginalidad social que está prácticamente fuera del replanteamiento económico gubernamental

Quinto, sobre el escenario de la política se nota una alta carga coyuntural y una escasa racionalidad. El periodo de la transición está ocasionando serios problemas al gobierno al momento de despojarse de una cierta racionalidad económica y asumir otra que, deberá incluir invariablemente al sistema político.

4. LA REFORMA INTEGRAL

La reforma del Estado desde una óptica integral afecta no sólo al gobierno sino al conjunto de instituciones, grupos, organizaciones y valores de lo nacional. En este sentido, es la construcción no sólo de un nuevo orden económico sino de una esfera diferente de relaciones políticas, sociales y culturales. De esta forma, se trata

3. Véase: Aguilar Casín, Héctor. A la sombra de la revolución mexicana. Cal y arena. México, 1992.

efectivamente de una reforma que involucra a la sociedad en su conjunto.

Un enfoque integral conjuga dos dimensiones del cambio: por una parte, la decidida intención de la estructura de poder para sentar y fortalecer un movimiento de transición y reforma y, por la otra, una efectiva participación dinámica de la sociedad para demandar adecuaciones al contexto del Estado, replanteando una serie de postulados básicos sobre su actuación económica, política, social y cultural.

En este sentido, el proceso de reforma del Estado constituye esencialmente una síntesis de fuerzas provenientes del propio Estado y de la sociedad civil. Es una reforma hacia afuera y hacia adentro de la estructura de gobierno. Por ello, la concepción integral de la reforma evidencia la necesidad de nuevas prácticas gubernamentales, de nuevos valores sociales, políticos y culturales, además de un reparto más equitativo del ingreso económicos y del juego político nacional.

Por como se ha dado el proceso de reforma del Estado en México y por los antecedentes analizados en esta investigación, se aprecia que lo que debiera ser una profunda reestructuración sobre dos proyectos mutuamente complementarios son es, en la realidad, una combinación suigeneris de dos movimientos mutuamente excluyentes: el que atañe a la nueva élite en el poder y el de la sociedad civil.

Una buena parte de organizaciones intermedias de la sociedad civil tanto como múltiples facciones de la clase política han quedado marginadas del proceso de elaboración de la estrategia para la reforma del Estado. Son actores pasivos del cambio y debilidad formal de la estrategia.

Esta debilidad formal de la estrategia se torna más evidente y compleja si se analiza la tendencia en la relación Estado-sociedad, la cual comienza a crear escenarios de vida pública en los que el gobierno es uno más de los actores ya no el único. Es decir, es un escenario que representa la posibilidad de intercambiar intereses entre el gobierno y los actores sociales.

A la luz de esta realidad se identifica una necesidad insoslayable de que la reforma del Estado afecta de manera directa y sustancial los modelos de elaboración y decisión política del gobierno, mediante los cuales se pueda, con efectividad, modular el proceder político de la sociedad. Nótese que no se habla de dirigir estos procesos sino de modular o coordinar las expresiones fundamentales de la sociedad en su quehacer político, respetando autonomías y territorialidades.

El nuevo modelo de desarrollo económico parte de un supuesto clave: eliminar las inhibiciones a la estructura de mercado. A nivel de la política, el modelo económico demanda, asimismo, liberalizar las tutelas y controles del Estado. En otras palabras, se trataría de construir arenas de alta pluralidad más que de confrontación permanente, de expresiones libres y peticiones encontradas, sin represiones o inhibidores políticos, etc..

5. LOS INSTRUMENTOS Y LOS RETOS DE LA REFORMA.

Reformar al Estado no es tarea fácil en ninguna parte del mundo. Se conoce que Estados como el Francés o el Español presentan procesos muy complejos de transición y reforma (4).

En este contexto, el Estado mexicano ha hecho cambios sustanciales en muchos de sus esferas, algunas de las cuales

4. Véanse: Coloquio de invierno. La situación mundial y la democracia. - UNAM-Fondo de Cultura Económica, México, 1992; Silva Michelena, José A. Política y bloques de poder. Crisis en el sistema mundial. Siglo XXI - editores; Ramos Esquivel, Alejandro. La guerra que viene. Grupo editorial Iberoamérica. México, 1992.

se notan claramente rezagadas frente a otras. Sin embargo, se está aún en una delicada etapa de transición que puede ser la más delicada de todas las fases del cambio propuesto.

Alcanzar las metas de una reforma integral del Estado implica, en primera instancia, evitar fórmulas o estrategias que han dejado de ser eficaces frente a una sociedad mexicana diferente en muchos aspectos; en segundo lugar, implica también, coordinar los intereses de la sociedad aún cuando se opongan entre sí; tercero, buscar los puntos afines de todo el universo de aquello que se quiere reformar (5) y, cuarto, formular sistemas alternativos, factibles financieramente en el largo plazo, para la atención de las demandas sociales, sin frenar el resto de reestructuraciones.

Entre los instrumentos que necesita la estrategia de reforma del Estado se ubica la necesidad de contar con un programa global, más allá del Plan Nacional de Desarrollo, para la ejecución de las etapas subsecuentes de la reforma. La sociedad se mantiene a la expectativa con cada nuevo cambio introducido (6), situación que genera desconcierto entre los sectores e individuos y que afectan sus decisiones económicas y políticas.

Este programa contribuiría a una evaluación crítica sobre la marcha de los cambios. Por su parte, los diferentes proyectos del gobierno adquirirían un significado especial ante la sociedad que, ha demandado más transparencia en cada uno de los cambios instrumentados hasta el momento. La propuesta es que la autoridad manifieste con exaltitud tanto las etapas que faltan de la reforma del estado como los resultados que se esperan de cada una de ellas.

No se trata de aplicar un proceso perfectamente racional al proceso de reforma, esto sería técnicamente imposible frente a las cambiantes condiciones del presente, se trata

5. Véase: El Colegio de México-Centro de estudios Sociológicos. México en el umbral del milenio. El Colegio de México. México, 1992.

por el contrario de una tarea amplia de información hacia afuera, de desmitificar los procesos de negociación y elaboración de algunas políticas y programas que se han considerado de la más alta prioridad en la estrategia de reforma del Estado. Es una tarea simple de definir las grandes líneas de los cambios propuestos (decisiones fundamentales) para avanzar en forma gradual, corrigiendo y ajustando la reforma a las necesidades manifiestas de la sociedad. En este sentido, modular con la participación de todos los mexicanos la magnitud, alcances y profundidad de la reforma.

Existe factibilidad para crear el programa propuesto, toda vez que es claro el consenso de toda la sociedad sobre las cuestiones fundamentales de la reforma: a) una reforma que atienda el interés nacional; b) que no soslaye sus fines en aras de las presiones de los grupos de interés; c) busque la suma de voluntades; d) que abandone la concesión del Estado en favor de un reducido número de nuevos banqueros y financieros nacionales y e) que pugne por el bienestar social.

En síntesis, la marcha de la reforma debe ordenarse para su ejecución y ésta debe centrarse en la voluntad política del gobierno para resolver los problemas prioritarios de una sociedad consciente de su devenir; además, debe ser una reforma que termine con su sesgo económico para que incorpore, efectivamente, todos los ámbitos de competencia de una reforma integral: lo económico, lo político, lo social y lo cultural.

6. LA REFORMA ECONOMICA.

En el marco de la economía, la reforma del Estado debe atender el seguimiento de los cambios instaurados hasta el momento en el tratamiento de la deuda pública externa e

6. Véase: Sánchez, Marco Aurelio. Fin de siglo. Cambios políticos en - México y el mundo. UAM. México, 1992.

interna, el sistema financiero, la apertura comercial y la integración económica regional, pero sobre todo, las medidas concretas que desalienten la concentración del ingreso, provocando una amplia redistribución de la riqueza nacional entre todos los sectores de la población y no sólo entre los empresarios.

Ahora bien, no obstante los avances en la reestructuración económica quedan aún asignaturas pendientes muy importantes por resolver: 1) flexibilizar los criterios de la política fiscal que se ha constituido en un verdadero espacio de controversia y confrontación entre el Estado y los agentes económicos de la sociedad; 2) regular y evitar la excesiva concentración del ingreso para que todos alcancen una renta suficiente; 3) evaluar críticamente los resultados del programa de reprivatizaciones de entidades públicas, partiendo del principio de que la mejor política de desincorporación no es aquella que desmantela la capacidad de rectoría económica del Estado sino la que privatiza sólo aquellos organismos públicos cuyo funcionamiento obstaculice las metas de política social del Estado; 4) reconocer que en lo sucesivo, el problema del sector público no radicara en su extensión sino en su eficacia y 5) sopesar a cada momento el costo político y social de las reformas económicas.

Asimismo, es claro que la reforma económica como se ha dado limita considerablemente los alcances del proceso planificador, en virtud de que este instrumento supone una participación importante del Estado en materia económica. Considero que la planeación como instrumento racionalizador no debe desaparecer en aras de las fuerzas del mercado. Más bien, debe modularse su influencia efectiva y los nuevos insumos que suponen las nuevas exigencias del modelo de desarrollo. Esto es, se requiere de una planeación mejor concertada y más representativa socialmente.

Los cambios en la economía en oposición a los cambios en la política, han hecho que aquélla se transforme en un escenario casi exclusivo de los intereses de grandes interlocutores económicos. Por el contrario, el terreno de la política ha quedado como el espacio del interés general.

Por ello, la política adquiere las categorías de generalidad e inclusividad y la economía asume las características de singularidad y exclusividad. Es decir, la arena económica es representativa sólo de ciertos grupos de la sociedad que se ubican en la cima de la pirámide del poder económico y en este sentido representan los intereses concretos de los beneficiarios directos de la reforma.

La reforma económica parece llevar la pauta y determinar los tiempos y alcances de la reforma política. No es ocioso suponer que ésta última es diseñada a partir de las necesidades de aquella, lo que deja en claro las dificultades para alcanzar una reforma integral del Estado.

Si a lo anterior sumamos que la sociedad gradualmente parece exigir una clara decisión de la autoridad en favor de una reforma política real, esto puede significar, en el mediano plazo, una delicada contradicción de la estrategia de reforma que habrá de resolverse para mantener el control y la dirección de los cambios operados en el terreno económico. Parece entonces inminente que en lo sucesivo ya no se emprendan grandes cambios en materia económica y que la nueva élite en el poder se aplique, fundamentalmente, a consolidar todas y cada una de las reformas llevadas a cabo mediante flexibilización más profunda del sistema político.

Si esto ocurre, la clase política y la sociedad en su conjunto concentrarán en el futuro su atención en dos procesos que se encuentran sólo iniciados: 1) la reforma política y 2) la reforma social.

7, LA REFORMA POLITICA.

Como apuntamos en capítulos precedentes, la reforma política tiene prioridades y tiempos distintos a la económica. Se han dado algunos cambios circunstanciales en la forma de definir ciertos procesos, principalmente electorales, pero el conjunto de prácticas y procedimientos que determinan la fisonomía de quehacer político nacional no ha superado en los absoluto el viejo modelo que arrastra sus raíces en siete década de hegemonía priísta y de régimen presidencialista. Estos dos elementos son los puntos nodales que deberían liberalizarse frente a una insoslayable y urgente reforma política.

Si aceptamos, por otro lado, que en este terreno sí ha habido cambios, quizá no los suficientes ni bajo la perspectiva de un programa real de reforma, entonces estamos en posibilidad de afirmar que ésta se encuentra apenas iniciada.

Algunos puntos a considerar en esta esfera, serían entre otros: la reformulación de prácticas que sustenten la nueva relación entre sociedad-Estado y ya no entre Estado-sociedad; la creación de márgenes jurídicos que permitan un equilibrio y un sistema de contrapesos real de poder; un Estado de partidos que alimente y legitime la integración parlamentaria actual, etc.

La reforma política tiene sus propias prioridades y características: es el techo y el suelo de nuestro edificio social; representa, asimismo, la oportunidad de prácticas democráticas de gobierno no sólo como forma de organización y participación políticas sino como objetivos de bienestar social.

Al igual que la reforma económica la política debe atender al interés nacional preservando la soberanía, sin perder eficacia ni contemporaneidad ante la situación internacional que cada día nos afecta más y nos acerca a las decisiones del mundo. No debemos, sin embargo, exponer nuestros derechos soberanos como nación ni como individuos.

La reforma política también requiere de la formulación de nuevos acuerdos nacionales entre las diversas fuerzas políticas que deben definir la dirección de sus acciones y los alcances de sus propuestas en función del interés nacional.

Hoy está claro que el gobierno y las oposiciones tanto de izquierda como de derecha, coinciden en los principios básicos para devolver mayor fuerza a la sociedad civil. En este campo, han aparecido ya importantes fenómenos: la lucha por la independencia partidaria (expansión del PAN y consolidación del PRD); toma de decisiones públicas sobre escenarios más plurales y competitivos; aparición de una sociedad más compleja, autónoma e informada; ámbito gubernamental más reducido, etc..

La madurez de la sociedad civil no sólo se expresa en su mayor autonomía frente al Estado sino en el cuestionamiento perseverante sobre el contenido de las reformas llevadas a cabo y a últimas fechas, también en el renglón electoral, régimen federal y partidos políticos.

La sociedad reflexiona también en cuanto al carácter y orientaciones básicas de las llamadas políticas públicas (policy making). Sobre ellas fluyen dos cuestionamientos importantes: ¿Por qué se atienden éstos y no otros problemas?, ¿Por qué la acción directa de las agencias gubernamentales sobre problemas y espacios donde las

organizaciones sociales tienen un conocimiento más real y detallado?.

El reto de la reforma política radica en la comprensión cabal de las características novedosas que está presentando la sociedad mexicana y en su definitivo reconocimiento gubernamental para profundizar los cambios en las áreas vírgenes de la reforma.

La reforma integral debe implicar que el Estado cancele toda posibilidad de mantener la supremacía económica en la confección de las políticas de gobierno, así como en la composición de los principales organismos de orientación ideológica del Estado. En las instituciones políticas se requieren fundamentalmente políticos.

En síntesis, la reforma política debe estar a la altura de la reforma económica sin subordinarla a ningún factor o programa, por prioritario que sea. La reforma política no debe verse como el complemento de la económica sino como sustento del nuevo Estado mexicano, así como del nuevo modelos de desarrollo.

Este último, debe encontrar en la búsqueda de mejores niveles de bienestar para la sociedad mexicana su objetivo primario. En el nuevo Estado y en el modelo de desarrollo deben confluir con la misma fuerza la reforma económica y la reforma política y ambas, a su vez, reconocer una meta principal. el acceso a mejores niveles de bienestar. Esto es, que la reforma del Estado deberá ser profundamente social.

8. LA REFORMA SOCIAL.

Vista en forma íntegra, la reforma del Estado no se entiende si no en función de la búsqueda del sentido social

que cubra cabalmente las demandas de los sectores menos favorecidos de la formación mexicana. Por esto, una reforma así entendida, debe considerar una reforma social que se traduzca en resultados concretos que permitan elevar los mínimos de bienestar de la población.

Hasta ahora, el principal instrumento gubernamental para para hacer frente a este reto lo constituye el Programa Nacional de Solidaridad; sin embargo, es clara la necesidad de multiplicar estos esfuerzos, evitando la asignación de recursos con criterios políticos.

PRONASOL, por otra parte, es un programa que en el mediano plazo puede agotar su techo financiero. Los recursos que maneja provienen fundamentalmente de una sólo fuente: la venta de entidades públicas del gobierno federal, proceso prácticamente agotado. En el futuro, PRONASOL creará, seguramente, nuevas orientaciones para guiar la política social del Estado pero ya no podrá seguir dandole recursos "a manos llenas". Más bien es previsible su agotamiento financiero, lo que explica la institucionalización del programa en la nueva Secretaría de Desarrollo Social, a cargo de quien posiblemente sea el sucesor del actual Presidente de la República.

Ahora bien, la sociedad se viene manifestando de muchas formas a favor o en contra del estado de cosas existentes y sobre el curso que está tomando el nuevo proyecto económico del gobierno. La sociedad se ha expresado con sus votos, con sus demandas e inconformidades (marchas, mitines, plantones huelgas de hambre, movimientos estudiantiles, etc.). Por lo que el gobierno debe distinguir entre la inducción política de interés social y las necesidades reales de lo que la propia sociedad demanda para sí.

En el cambio de estrategia sobre la reforma del Estado observo una oportunidad concreta para alcanzar el objetivo social que demanda toda transición. La reforma en sí misma debe entenderse como algo en su totalidad y nunca en su parcialidad económica. Las políticas del gobierno deben, asimismo, dejar atrás sus objetivos espectaculares que nos alejan de la realidad, para aplicar mecanismos permanentes y suficientes de atención menos vistosos y si se quiere modestos, pero más efectivos en términos de justicia social.

La reforma social ha introducido el concepto de la solidaridad para entender la acción del gobierno destinada a complementar el trabajo de los grupos comunitarios pero no a substituirlos. Nuevamente encontramos una acción de liberación de los grupos y organizaciones sociales que actúan apoyados por la autoridad, pero sólo eso. Entonces no hay razón que a nivel político el sistema refuerce una estructura sin cambios sustanciales. Este puede ser a largo plazo el punto más débil, dentro de la debilidad de la estrategia para la reforma del Estado mexicano.

B. EN LA BUSQUEDA DE NUEVOS MODELOS DE DECISION POLITICA

B. EN LA BUSQUEDA DE NUEVOS MODELOS DE DECISION POLITICA

En el presente capítulo llevaré a cabo un análisis respecto a las llamadas políticas públicas (policy making). He sostenido en apartados precedentes que la reforma del estado involucra al conjunto de la sociedad, comenzando por el Estado mismo. Es decir, en él comienza y a él tiende finalmente. Una parte sustantiva de sus procesos está directamente vinculado con las cuestiones de la agenda gubernamental, de cómo se estructura y del tipo de respuesta que se le da a cada problema.

En este sentido, merecen especial atención los modelos de elaboración y decisión política del gobierno, como una parte básica de un enfoque integral para reformar al Estado. Inicio el presente capítulo suponiendo que en muchos sentidos las manifestaciones de la sociedad han sobrepasado la forma de respuesta tradicional de la autoridad. Que la administración pública no puede sustentarse técnica y ni socialmente en productos cuyo rendimiento genera ya rendimientos decrecientes en varios terrenos.

Por lo tanto, estamos frente a un problema micro pero con repercusiones a nivel de toda la estructura del estado. Esto es, de la formulación de las respuestas del gobierno en tanto sustancia clave de la nueva relación entre el Estado y la sociedad.

En este sentido, los modelos de elaboración y decisión política del gobierno vienen a constituir uno de los puentes medulares en los que se construye la síntesis de lo macro con lo micro, de las instituciones de gobierno con cada uno de los individuos. En síntesis, conforman una extensa red que

puede servir de correa de transmisión o bien, de elemento antitético de una profunda reforma integral del Estado.

1. LOS ESQUEMAS DE DECISION POLITICA PARA UNA REFORMA INTEGRAL DEL ESTADO.

Las decisiones que se han tomado para reformar al Estado están indisolublemente ligadas a las condiciones que imperan en el terreno internacional tanto como a las exigencias internas que se manifiestan y toman cuerpo a través de una sociedad que presenta día con día nuevos elementos y exige, al mismo tiempo, nuevas respuestas a sus demandas.

Esta sociedad espera ciertamente mayores grados de eficiencia en la administración de los bienes y servicios que cotidianamente demanda sino que, parece no estar dispuesta a dejar en manos del gobierno o de algún grupo económico en exclusiva, el diseño de las agendas institucionales para la atención de problemas específicos.

Esta nueva realidad que esta surgiendo a raíz de los cambios generados en la economía y en la política están orillando al gobierno a la construcción de nuevos esquemas de racionalidad estatal.

Hoy en día, la búsqueda de la nueva racionalidad instrumental del Estado (1) se identifica crecientemente con la doctrina de la modernización nacional y en mucho menor medida, por las técnicas de la planeación económica, otrora instrumento casi único de racionalidad del sistema.

En la actualidad, esta nueva racionalidad instrumental del estado parte de dos cuestiones básicas ligas al espíritu que alimenta la llamada modernización: 1) ¿Qué tipo de políticas son adecuadas para alcanzar el Estado de calidad que se quiere construir? y ¿Qué modelos de elaboración y

1. Véase: Aguilar Villanueva, Luis F. Política y racionalidad administrativa. Editorial Aguilar. México, 1988.

decisiones políticas gubernamentales son los más adecuados para cubrir las necesidades que brotan de una reforma del estado como la mexicana?.

Antes de pasar al análisis de los tres modelos que me propongo evaluar, es importante señalar que para alcanzar grados de eficacia reales en la preparación de políticas gubernamentales es necesario ante todo y sobre todo, partir de un enfoque amplio sobre el papel estratégico que juegan los diversos sistemas de información en la toma de decisiones políticas.

De esta manera, los modelos demandan que las políticas que se elaboren y apliquen sean eficaces (2). Para que una política sea eficaz necesita del manejo oportuno y dinámico de datos, así como de estructuras bien diseñadas de inteligencia gubernamental.

Por otra parte, aquí manejo el planteamiento en el sentido de que ningún sistema de elaboración y decisión política puede alcanzar realmente la eficacia plena si discrimina a los contrarios. Esto es, que una condición intrínseca a los modelos que describo a continuación viene a ser su carácter incluyente.

Por lo tanto, la mejor política no es la que excluye sistemáticamente a los contrarios sino aquella que ubica y atiende al adversario en su espacio natural de evolución y desarrollo. Es decir, en el terreno de la "real politik".

2. EL MODELO RACIONAL.

Los modelos racionalistas, como lo exponen algunos teóricos del "policymaking" (3), se construyen a partir de concepciones que giran en torno a exigencias concretas y que

2. Véase: Gutiérrez Garza, Esthela. La crisis del Estado de bienestar. Siglo XXI editores.
3. Véase: Linblom, Charles. The policy marking. University Press. New York. 1976.

tratan de responder a la pregunta de ¿Cómo deberían ser hechas todas y cada una de las decisiones del gobierno, para responder a distintos escenarios (económicos, políticos y sociales) que se suponen cognoscibles y controlables en sus diferentes manifestaciones?.

Este modelo parte de la premisa de que el decisor gubernamental es un actor consciente e informado de los problemas y en consecuencia, define ciertas metas de entre las cuales selecciona la que mejor resuelva el problema. Es decir, el racionalismo supone la posibilidad de ordenar nuestra acción decisora bajo un sistema de valores y hechos o medios y fines.

La decisión política racional elimina, por tanto, la disparidad entre los requerimientos del modelo y la capacidad de los decisores para controlar y conocer en su totalidad el fenómeno en cuestión. Esto quiere decir que el decisor mantiene un control absoluto de las variables que se presentan para que nuestra definición de objetivos y metas no se vea afectada por los intereses que se dan en la arena de poder, sobre la que se mueven las instituciones gubernamentales.

Los instrumentos con los que opera el racionalismo político tienen la ventaja teórica de contar con un proceso acabado de recolección y procesamiento de la información mediante el cual se llega a la elección óptima de las políticas públicas.

Este modelo trabaja con la imagen ideal de funcionario público. Es decir, aquel decisor político que maneja un sistema global de inteligencia automatizada, mediante el cual integra y procesa los datos que requiere su quehacer gubernamental. Asimismo, el modelo supone la existencia de un extraordinario negociador, que en forma efectiva genere los

acuerdos básicos entre los distintos actores sociales, que le permitan avanzar en la materialización de los objetivos que se han formulado con anterioridad.

En síntesis, el modelo racionalista contempla la conjunción de los elementos siguientes:

1. Tiende a situar un alto grado de control sobre cada escenario, a través de una acción directa de los decisores políticos.
2. Se basa en criterios que giran en torno a la pregunta ¿Cómo deberían ser hechas las decisiones?.
3. Se trata, en primera instancia, de una comprensión inicial del problema a partir de la cual se proponen metas u objetivos, revisando cuidadosamente los medios alternativos para alcanzarlos.
4. Los medios y los fines pueden ser claramente identificados y separados.
5. El modelo racionalista involucra a un asunto de hecho y a un asunto de valor, aunque en la práctica el asunto factual generalmente se subordina al valorativo.

Las características del modelo racionalista con frecuencia orillan a tomar decisiones fundamentales o espectaculares. Las decisiones así tomadas determinan las orientaciones medulares que tomarán otros procesos que se consideran complementarios bajo el esquema de un planteamiento racional del problema.

El racionalismo tiene, sin embargo, algunas limitaciones importantes.

2.1 Limitaciones del modelo racionalista.

No obstante lo sistemático que busca ser el "modelo racionalista, aplicado a realidades concretas e imperfectas resulta un enfoque con muchas limitaciones, de entre ellas, destacan:

a) Existe por lo general una disparidad entre los requerimientos del modelo y las capacidades reales de los elaboradores de las decisiones políticas y/o decisores.

b) No se tiene en la realidad un control total o absoluto sobre el escenario de intereses entre los distintos actores de la arena política de que se trate.

c) Los elaboradores de la decisión y/o decisores políticos no tienen en la práctica ni las ventajas ni el tiempo para recolectar la información requerida para una elección completamente racional.

d) Los decisores se enfrentan a un sistema de variables abierto y crecientemente complejo, que impide determinar con exactitud todas y cada una de las consecuencias sobre las decisiones tomadas.

e) Los asuntos-hecho y los asuntos-valor son evaluados dentro de un mismo fenómeno, cancelando las posibilidades de un análisis por separado del caso, como el racionalismo supone y propone.

El racionalismo como modelo de elaboración de las decisiones políticas del Estado se opone, en la práctica y en la teoría, al llamado modelo incrementalista.

La estrategia del incrementalismo radica menos en la posibilidad de controlar en forma absoluta la serie de variables que atañen a cada fenómeno y más en la voluntad de los diversos actores de la arena política para construir acuerdos y alcanzar ajustes mutuos.

Las decisiones incrementalistas por sí mismas no constituyen grandes cambios o decisiones fundamentales, pero en su conjunto y bajo una dirección definida, nos conducen a reformas sustanciales.

3. EL MODELO INCREMENTALISTA.

El modelo incrementalista generalmente es utilizado para armar decisiones políticas sobre escenarios de alta complejidad. Busca adaptar las estrategias del decisor a las limitadas capacidades de aprehender en su totalidad cada fenómeno por parte de quien elabora y toma la decisión. En este sentido, su meta es reducir el costo social y político de cada medida adoptada por el gobierno.

De entre los teóricos principales que han abordado el análisis de este modelo sobresalen Charles E. Lindblom y A.O. Hirschman (4). Conforme a los planteamientos formulados por Lindblom, el modelo incrementalista se estructura a partir de los siguientes seis puntos básicos:

1. Más que intentar un examen comprensivo y evaluativo de todas las alternativas, el decisor enfoca sólo aquellas políticas que difieren incrementalmente de las políticas existentes.

2. Sólo un número relativamente pequeño de políticas alternativas es considerado.

4. Ibid.

3. Para cada política alternativa sólo un número limitado de consecuencias importantes es evaluado.

4. El problema confrontado por el decisor político es continuamente definido. El incrementalismo admite innumerables ajustes de fines-medios y medios-fines, lo que hace al problema más manejable.

5. No hay una decisión fundamental o solución totalmente correcta para cada uno de los problemas sino una serie creciente de ajustes (sobre asuntos inmediatos), a través de un análisis serial y evaluativo.

6. La elaboración de la decisión incremental es considerada como solución a problemas muy concretos, debido a su relación directa con las necesidades inmediatas de escenarios imperfectos. No busca la promoción de objetivos fundamentales planteados para el largo plazo.

3.1 SUPUESTOS MORFOLOGICOS DEL MODELO INCREMENTALISTA.

El modelo político del incrementalismo está diseñado y se estructura considerando los elementos siguientes:

a) Es un modelo típico de elaboración de decisiones políticas en sociedades plurales. Se contraponen a los esquemas de planificación centralizada, tanto para el ámbito económico como para el político. En este sentido, el incrementalismo atiende las necesidades políticas de sociedades más activas, informadas y participativas.

b) El modelo incrementalista rechaza la noción de que las llamadas políticas públicas puedan ser guiadas por instituciones centrales, sin participación social.

c) Las decisiones políticas tomadas bajo el esquema incrementalista son el resultado de ajustes y acuerdos mutuos entre los distintos actores sociales y las autoridades del gobierno.

d) Para el incrementalismo, una buena decisión se mide por el acuerdo alcanzado entre los elaboradores de la política y los actores sociales. Los decisores posibles son aquellos que atienden los requerimientos de los sujetos o grupos sociales capaces de afectar el curso proyectado de la acción.

e) El modelo incrementalista supone una relación dinámica entre el decisor público y la composición imperfecta del medio social.

f) El incrementalismo impide, asimismo, tomar decisiones a partir de un centro decisor, al margen de los diversos actores que se mueven en la arena política correspondiente.

g) Se trata, en síntesis, de un modelo descriptivo y normativo al mismo tiempo.

3.2 RESTRICCIONES DEL MODELO INCREMENTALISTA.

Según los teóricos del incrementalismo (5), las decisiones políticas entre distintos partidarios pueden dejar de ser eficaces, por las razones siguientes:

Primero: las decisiones que se generan bajo el modelo incrementalista pueden reflejar los intereses de los grupos e individuos más poderosos, pero no de todos, debido a que los actores sociales invariablemente difieren en sus respectivas posiciones y fuerza política. De esta forma, se corre el riesgo de que las demandas de los grupos más cohesionados y mejor estructurados dejen al margen de las decisiones a los sectores menos organizados e insuficientemente representados.

5. Véase: Linblom Charles. The Policy making...op. cit. y Etzioni, Amitai. Organizaciones sociales. UTREA. Barcelona, España, 1985.

Segundo: el incrementalismo tiende a abandonar la posibilidad de instrumentar innovaciones sociales básicas al centrarse en el corto plazo y no buscar más que variaciones limitadas de las políticas imperantes.

Si bien es cierto que la acumulación de pequeños cambios puede alcanzar a provocar una transformación de magnitud mayor, no hay nada que asegure que dicha acumulación conduzca a decisiones fundamentales. Los movimientos podrían incluso llegar a ser de carácter circular, reiniciando en el punto donde comenzaron o bien, los pequeños cambios incrementales podrían tomar múltiples direcciones, pero sin ningún eje articulador de largo plazo.

Tercero: El incrementalismo parece desestimar el impacto racional de las decisiones fundamentales.

Cuarto: Mientras las decisiones incrementales exceden en número a aquellas consideradas de carácter fundamental bajo el modelo racionalista, el significado último del incrementalismo en el proceso de elaboración de decisiones políticas no es, en la realidad, equiparable a su número. Parece también un exceso del modelo, relegar las decisiones fundamentales a la categoría de excepciones.

Quinto: La mayoría de las decisiones incrementales especifican o anticipan decisiones fundamentales. El valor acumulativo de las decisiones fundamentales es en parte afectado por las decisiones fundamentales.

Sexto: Los cambios incrementales son a menudo consecuencia del desarrollo de tendencias iniciadas sobre puntos críticos de importancia estratégica para el decisor público.

Séptimo: Bajo el modelo incrementalista las decisiones tienden a generar respuestas inmediatas a problemas concretos. Pequeños pasos son dados en la dirección correcta o cuando es evidente que la dirección tomada se desvía de los resultados se ajusta rápidamente el curso tomado. Sin embargo, la eficiencia de este proceder esta directamente relacionada con la complejidad del escenario de que se trate.

Así, el modelo incrementalista se adapta en forma más funcional a sociedades con un alto grado de pluralismo político, pero no constituye de ninguna manera la respuesta definitiva a todos y cada uno de los intereses que se dan al interior de la sociedad.

Al igual que el modelo racional, el incrementalista tiene restricciones serias para determinar una correspondencia plena entre la decisión tomada por la autoridad y las necesidades de la comunidad.

Las deficiencias que presentan tanto el modelo racional como el incremental para la elaboración y toma de decisiones políticas en parte son subsanadas por lo que se ha dado en llamar el enfoque mixto.

4. EL MODELO MIXTO.

A la luz de una evaluación general, parece más adecuado un modelo mixto (6) para atender los requerimientos de un escenario social con índices de pluralidad y participación crecientes. Es decir, para elaborar decisiones públicas acordes con una sociedad abierta, informada y autónoma frente a la figura del Estado.

El modelo mixto se nutre de la aproximación racionalista y del enfoque incrementalista. Proporciona una descripción realista de los escenarios donde se aplicaran las llamadas

6. Véase: Etzioni, Amitai. El enfoque mixto. UTHEA. Barcelona, España, 1982.

políticas públicas. La característica sustantiva de este modelo es que rechaza el extremo racional tanto como la inclinación incremental.

Este modelo parte, en primer lugar, de un análisis global y hasta cierto punto abstracto de los escenarios; en un segundo momento, propone un procedimiento particular para cada uno de los problemas que se desean atender.

La aproximación del enfoque mixto combina un examen global detallado (racional) del conjunto de problemas con una revisión específica de las características fundamentales de los asuntos en cuestión.

El modelo mixto puede ser dividido en más de dos niveles con diferentes grados de detalle y cobertura. Sin embargo, parece más rentable políticamente incluir sólo dos de sus sesgos medulares: uno de tipo global -de tal manera que ninguna opción principal sea dejada sin cubrir- y otro de nivel altamente detallado, para que la opción seleccionada pueda ser explorada tanto como sea necesario.

El modelo mixto parte del supuesto de que la realidad no puede ser asumida en su totalidad y en forma racional con el objeto de ser estructurada en líneas rectas, donde cada paso hacia la meta guía directamente a otra y, donde la acumulación de estos movimientos resuelve por sí sólo todos y cada uno de los problemas que presenta nuestro escenario social.

A menudo lo que en una visión incremental es un paso alejado de la meta, puede en una perspectiva racional, ser un paso en la dirección correcta. Por ello, el enfoque mixto intenta rescatar los elementos principales de ambos modelos y, a través de ellos elaborar nuevos supuestos que acerquen

al decisor a políticas públicas eficientes en escenarios imperfectos.

El modelo mixto no combina sólo varias aproximaciones o niveles de exámenes de la realidad sino también, proporciona una serie de criterios variados para situaciones distintas y concretas, sin perder el contexto general.

En la aplicación del modelo mixto es esencial la diferenciación entre las decisiones fundamentales (racionales) de las incrementales. Las primeras son hechas para la exploración de alternativas medulares que los actores observan en el esquema de concepción: medios-fines, fines-medios. Es decir, una visión de conjunto es plenamente fractible. Por otro lado, están las decisiones incrementales que se formulan y aparecen dentro de contextos racionales o sobre la marcha de decisiones fundamentales.

En el contexto del modelo mixto, tanto la aproximación racional como la incremental ayudan a reducir los efectos particulares del otro. Es decir, en cierto sentido se sirven ambos como contrapeso y punto de equilibrio. Con este método se alcanza un cierto equilibrio funcional entre ambos modelos, en virtud de que, por una parte, el incrementalismo reduce los aspectos no realistas del racionalismo y éste limita, a su vez, los detalles innecesarios del enfoque por menorizado y a corto plazo del incrementalismo.

Unidos, los elementos significativos del racionalismo y del incrementalismo muestran que el modelo mixto es al mismo tiempo más realista y más efectivo que sus componentes.

4.1 LA ELABORACION DE DECISIONES BAJO EL MODELO MIXTO.

La discusión precedente deja en claro que tanto el decisor público (analista nato del fenómeno social) como los

diversos actores que se mueven en la arena de poder, tienen la capacidad para evaluar las estrategias de decisión y determinar cual de las políticas públicas es más efectiva.

Los incrementalistas, sin embargo, sostienen que en virtud de que los valores no pueden ser graduados y/o sintetizados, las buenas decisiones no pueden ser definidas ni cuantificables o medibles. Por tanto, la evaluación sobre las mismas no es posible.

En contraste, los racionalistas aceptan que tanto los elaboradores de la decisión política como los actores independientes, pueden graduar sus valores y ordenarlos en una escala ordinaria, para fines evaluativos.

El modelo mixto recoge elementos concretos que posibilitan la evaluación de las decisiones, no de manera perfecta como el racionalismo supone ni tampoco descartando toda posibilidad de realizarla como asegura el incrementalismo sino más bien, acepta que para evaluar las políticas públicas, un racionalismo totalmente detallado puede ser imposible de llevar a cabo. Propone que esta tarea evaluativa se realice a través de revisiones particulares, pudiendo cuantificar y calificar todas y cada una de las metas proyectadas.

Por ejemplo, si tratáramos de evaluar la efectividad de los cambios realizados hasta hoy por los dos últimos gobiernos priistas y que se inscriben en el proceso general de la reforma del Estado, tendríamos seguramente que elaborar, en primera instancia, un plan de la reforma; en segundo lugar, las metas principales en cada uno de los renglones básicos de la misma (económico, político y social) y, finalmente, en tercer lugar, el grado de cumplimiento de lo programado en cada asignatura.

De esta manera obtendríamos el insumo básico para el proceso evaluativo: el programa de la reforma y su avance programático. De esta forma tendríamos los elementos suficientes sobre los medios aplicados y su efectividad.

Una de las técnicas que a utilizar sería la formulación de un cuadro o matriz de doble entrada que nos permitiera evaluar técnicamente los resultados de la reforma en cada uno de sus etapas o fases correspondientes.

Sin embargo, aún con estos datos nos enfrentaríamos a varios problemas cuando tratáramos de medir asignaturas por completo subjetivas. El mecanismo propuesto por el modelo mixto radica, precisamente, en determinar las posiciones y relaciones de poder no sólo entre los elaboradores y/o decisores políticos sino entre los distintos actores del escenario de que se trate.

Como un segundo aspecto de la propuesta mixta para evaluar el grado de efectividad de nuestras política está el ambiente. Por ejemplo, una mecanismo altamente incremental podría ser adecuado si el escenario es lo bastante inestable que impide aproximaciones racionalistas o decisiones elaboradas desde fuera. Asimismo, el modelo mixto parte, fundamentalmente, de las capacidades reales del actor, es decir, de la factibilidad técnica de que un funcionario gubernamental, sea capaz de actuar con prontitud y eficacia sobre los problemas que presenta nuestro escenario.

5. ALGUNAS CONSIDRACIONES PARA EL CASO MEXICANO.

Los modelos descritos no pueden aplicarse en forma arbitraria o fortuita a escenarios distintos. Para cada arena de poder -institucional e incluso nacional- cada modelo tiene ventajas y desventajas.

Así tenemos que, para naciones en desarrollo como la mexicana, con capacidades mucho menores de control social, económico y político que los países avanzados, se acentúa la utilidad del modelo incrementalista en un grado relativamente alto.

Aún para las modernas sociedades pluralistas -que son mucho más capaces de escudriñar y por lo menos en algunas asignaturas, mucho más capaces de controlar los aspectos de la reforma del Estado-, el incrementalismo es un modelo que está presente en el periodo de transición de todo el proceso mediante el cual se deja un cierto modelo de desarrollo y se asume otro.

Mientras algunas sociedades consideradas de nivel intermedio o también llamadas economías de transición como la nuestra, tienen una alta capacidad para indagar y escudriñar algunas ventajas de control sobre la reforma del Estado, cuentan, sin embargo, con problemas muy importantes en el terreno del consenso. Es decir, que tienen dificultades para construir una amplia aceptación de los principales actores políticos de la sociedad. Para el caso mexicano, es evidente que ni la reforma en sí ni los métodos empleados para socializarla tienen actualmente la aceptación expresa de las dos fuerzas políticas de oposición principales: por un lado, la del Partido Acción Nacional y por el otro, la del Partido de la Revolución Democrática.

La democracia mexicana, al parecer, debe aceptar un relativamente alto grado de incrementalismo, debido a su necesidad inmanente de ganar sostén para muchas de sus decisiones fundamentales, sobre escenarios de alta complejidad y conflictividad política. Tales han sido los casos de los procesos político-electorales en los estados de Baja California, Guanajuato, San Luis Potosí, Chihuahua y Michoacán, entre los más destacados.

Es claro que las decisiones gubernamentales no pueden elaborarse racionalmente cuando se trata de escenarios imperfectos. Por tanto, es sugerible que en materia política se adopte un modelo incrementalista, que incorpore efectivamente a los distintos actores en el diseño de las respuestas socialmente útiles.

No obstante, en el terreno de los cambios económicos se nota la aplicación de una aproximación casi exclusivamente racionalista. Es decir, la reforma en esta asignatura ha contemplado grandes saltos o decisiones fundamentales: la firma del Tratado de Libre Comercio, la reforma monetaria, el programa de reprivatizaciones de entidades públicas, etc.

En escenarios menos comprometidos de la reforma del Estado, como lo pueden ser los cambios en la administración pública se han combinado de manera empírica los dos modelos, en una suerte de aproximación mixta que, sin embargo, no ha podido responder con oportunidad a las nuevas características que presenta la sociedad mexicana.

Al respecto cabe la sugerencia que, como parte de una visión integral de la reforma del Estado se depuren los modelos de decisión gubernamental, a fin de atender los requerimientos de un proceso de transición que no es sólo económico sino y esencialmente político y social. Estas dos últimas aristas, denotan un vacío en la estrategia empleada hasta el momento.

Se trata, pues, de innovar en los canales de formulación de políticas públicas con el objetivo de que el gobierno perfeccione su relación con una sociedad civil que se politiza día con día. Una sociedad en muchos sentidos abierta a la reforma del Estado, pero que hasta el momento ha quedado

fuera del proceso de diseño y toma de decisiones que le afectan directamente.

En este sentido, cabe hacer notar que una gran cantidad de programas instrumentados por el gobierno se concretarán en el largo plazo. Esto quiere decir, que sobrepasarán los límites del sexenio en turno. Por lo que valdría evaluar la conveniencia de abrir los procesos de reforma para evitar fraccionamientos y fisuras en la parte más delicada de la transición económica, propiciando al mismo tiempo, la apertura del sistema político.

Ahora bien, también es claro que un modelo incrementalista podría significar un cambio de posiciones necesario frente a la transformación urgente de algunos instrumentos reales del sistema político tradicional, tal es el caso de los cambios que se esperan sobre el Partido Revolucionario Institucional.

Todo hace pensar que, frente al replanteamiento económico y frente a la emergencia de nuevos valores políticos de la sociedad civil, el PRI difícilmente podrá mantenerse ligado en forma orgánica al gobierno. Un hecho ha sido muy significativo: que el gobierno decidió suprimir su base social priista por el mecanismo del Programa nacional de Solidaridad. Hoy la base de consenso social más importante ya no está en función del partido sino del propio gobierno. Esto nos lleva a la posibilidad de que se instrumente por fin una verdadera transformación sobre un PRI esclerotizado que parece redituarse ya rendimientos decrecientes a la actual élite en el poder.

Cabe hacer notar que si se habla de la conveniencia de aplicar un modelo incrementalista en el renglón político es, sencillamente, por que es más fácil lograr consenso mediante un procedimiento de cambios incrementales sobre la base de

políticas existentes. A diferencia del enfoque aplicado en la economía que rayan en el racionalismo, en política no es posible transformar los valores existentes por decreto. Esto viene a ser resultado, prácticamente, de procesos que consumen plazos de largo plazo y que involucran a varias generaciones de mexicanos. Lo importante es abrir el tránsito hacia la democracia, principal sosten de las modernas economías occidentales.

Sin embargo, la reforma del Estado parece estar debatiéndose más sobre la base de grandes decisiones de tipo racional y menos en el terreno de variaciones incrementalistas.

Esta situación supone ya una mayor dificultad para la consecución de una reforma integral del Estado. Una reforma que si bien ha contemplado decisiones fundamentales en el campo económico, este modelo no ha podido extenderse al escenario político.

Tampoco podemos hablar de un mecanismo claro para bajar la reforma y hacer arreglos transparentes con todas las fuerzas políticas del país. Al respecto, existen dudas y cierta falta de efectividad para generar el nuevo pacto nacional que necesita el país, muy diferente al replanteamiento, casi unilateral, que se ha hecho del llamado proyecto nacional.

Sin duda, una de las mayores necesidades que trae consigo la reforma del Estado es que ésta refleje cada vez con mayor consistencia en consenso de la sociedad. Así, las decisiones que se tomen en adelante en el terreno de las políticas públicas habrán de incorporar mayores dosis de participación social y uno de los métodos mejor elaborados para alcanzar este objetivo puede estar en el modelo incrementalista.

Por ello vale la pena discutir ampliamente la conveniencia de introducir dos nuevas figuras jurídicas a la legislación del país: el plesbicitio y el referendūm. En adelante, la reforma del Estado se expresará más en función de la sociedad civil y menos en función del gobierno y/o de la clase política en su conjunto.

6. CONCLUSION.

Probablemente las democracias que primero construyan una amplia base de consenso a sus reformas, para proceder a aplicar los cambios en un segundo momento, sean las que mejor se adapten a las exigencias de la nueva sociedad abierta que empieza asomar en paralelo con el nuevo siglo.

Para coordinar y entender las resistencias y/o las oposiciones al proyecto de cambio, el gobierno deberá admitir su imperfección tanto en la formulación de las políticas como en el ejercicio de la autoridad. Es probable que se le demanda un ejercicio público abierto, transparente e incluso, que al proceso de gestión pública se incorporen en forma dinámica los agentes que puedan no compartir la idea de nación de la élite en el poder.

Por otra parte, es claro que la sociedad mexicana es cada vez más una sociedad activa con un Estado que a pesar de su pequeñez económica, sigue siendo arrogante en el terreno político. Es decir, que para el caso mexicano no se conjuga la tesis de Michel Crozier en el sentido de que a una Estado modesto correspondería forzosamente una condición de Estado modesto.

Dicho de manera distinta la modestía económica del Estado no se expresa de igual forma en el resto de asignaturas de la reforma del Estado. Para hablar de una

auténtica reforma del Estado se tendrían que igualar los niveles de la misma en los dos renglones restantes y prioritarios del cambio nacional: el político y social.

Asimismo, siendo la sociedad mexicana una sociedad capaz de participar y en muchos sentidos de arreglar sus problemas por ella misma y, siendo el Estado mexicano un Estado con numerosas necesidades en el terreno de la política, se hace necesario instrumentar una fuerte transformación en los medelos de decisión pública, que incorpore por lo menos algunos de los elementos siguientes:

1. Una más alta capacidad para construir consenso bajo un modelo incrementalista.
2. Incorporar instrumentos más efectivos aunque no necesariamente más numerosos medios de control de los fenómenos económicos, para asegurar la autonomía relativa del Estado y la profesionalización de la política.
3. La aplicación de una estrategia de análisis combinado que no sea tan racional que impida su aplicación en escenarios imperfectos y no tan incremental, como si todo se dejará a la suerte de una aparente democracia perfecta.
4. Elaborar un programa general y pormenorizado de la reforma del estado, que permita evaluar su aplicación y efectividad tanto en el mediano como en el largo plazo, siendo a su vez, un instrumento de racionalidad del Estado.

Al lado de las consideraciones formuladas sobre los modelos de decisión política para una reforma integral del Estado, está la resolución a la principal asignatura pendiente de la reforma y que compete a toda la sociedad mexicana: la transición a la democracia que, como hemos visto, se caracteriza por un pragmatismo que pese a sus

múltiples acciones no ha logrado conjugar, en muchos aspectos, un curso definido y consensualizado sobre el futuro de la nación.

El siguiente capítulo abordará aspectos de relevancia sobre la urgente e insoslayable transición a la democracia.

**C. POR UNA TRANSICION DEMOCRATICA
A LA MODERNIDAD**

C. POR UNA TRANSICION DEMOCRATICA A LA MODERNIDAD

1. PREAMBULO.

En el umbral del nuevo siglo se percibe un profundo reacomodo en el contexto internacional. La caída de los regímenes del socialismo real simbolizan lo que algunos filósofos y analistas sociales han llamado el fin de la historia (1).

En este contexto, México no ha sido la excepción. En muchos sentidos, nuestro vive hoy un franco proceso de transición para dejar un ropaje y asumir otro. Este proceso, como se ha señalado, adquiere un importancia relevante por dos razones: 1) el replanteamiento profundo que ha generado sobre el llamado proyecto nacional y 2) su sesgo fundamentalmente económico.

Por otro lado, está transición que de ninguna manera está acabada se manifiesta de igual forma dinámica aunque no de igual forma consistente en las esferas políticas y sociales. Desde la configuración demográfica del país hasta los modos en que sus pobladores creamos la sociedad y participamos en la cuestión pública se descubren nuevas estructuras, perfiles y expectativas que presentan un todo aún en formación, inacabado, con demandas incumplidas de igualdad y justicia social y con viejas prácticas políticas y culturales, que se cuestión a diario.

La dinámica de la sociedad mexicana actual no es de choque inminente entre la tradición representada por el modelo de desarrollo "estatista" y el proyecto modernizador. El tiempo histórico del México de hoy es el de una transición, tanto en los procesos históricos de largo plazo como en el de las configuraciones inmediatas y visibles.

1. Véase: Gutiérrez Garza, Esthela. La crisis del Estado de bienestar. - Siglo XXI editores. México, 1992.

Esta etapa transitoria tiene exigencias muy claras y limitaciones importantes que se han dejado sentir a los largo de la profunda reestructuración económica emprendida pbr los últimos dos gobierno. Las posibilidades para consolidar los cambios superando el proceso de transición, depénden ahora más de los factores políticos del sistema que de los equilibrios que alcance la economía. Sin embargo, ambos deben complementarse en la última etapa de la reforma del Estado y del replanteamiento del proyecto nacional.

Algunos de los rasgos que caracterizan a este proceso de transición, en especial aquellos que se perciben en el escenario de las relaciones entre sociedad-Estado, enfatizan los fenómenos de autonomía empresariales, así como el resituamiento del presidencialismo y las estrategias de los principales actores políticos para hacer posible prácticas que lleven a un nuevo reparto del juego político nacional, asignatura pendiente que habrá de resolver la estrategia si quiere mantener y asegurar la viabilidad técnica e histórica del nuevo modelo de desarrollo.

2. EL BINOMIO SOCIEDAD-ESTADO.

El tiempo histórico de la sociedad mexicana actual es el de una transición; es decir, que ésta se ubica hoy en el intervalo que se extiende entre la existencia de un estado económico concreto y un régimen político específico y la creación de un nuevo sistema de relaciones económicas y políticas.

Hemos anotado a lo largo de la presente investigación las características del proceso en términos económicos, de tal suerte que ahora destacaremos los relativo a la transición democrática del régimen.

La transición democrática mexicana demanda el inicio del proceso de disolución del régimen político autoritario existente, por un lado, y por el otro, el establecimiento de algunas formas de democracia alternante, que permitan a otros partidos políticos ascender al poder político nacional.

Lo característico de la transición política mexicana es que en ella las reglas de juego aún no están definidas. No sólo se hallan en flujo permanente sino que, además, por lo general son objeto de una ardua contienda. Los principales actores político-sociales luchan no exclusivamente por satisfacer sus intereses inmediatos y/o el de aquellos que dicen representar sino también, por definir las reglas y procedimientos cuya configuración determinará, probablemente, la composición futura de los cuadros gubernamentales.

La señal típica de que en México se ha iniciado una transición política es que los gobernantes priistas por diversos motivos, comienzan a modificar sus propias reglas con el propósito de ofrecer mayores garantías para los derechos de los individuos y de los grupos. Esto, sin embargo, sigue apareciendo como un proceso marginal y no como un proyecto acabado de la nueva élite en el poder.

Por ello, un nuevo elemento para analizar esta transición tiene que ver con la mutación que ocurre en el ámbito de las relaciones entre sociedad-Estado. Es claro que México actualmente transita de una sociedad básicamente heterónoma del poder estatal a una que gradualmente elabora sus propios territorios de autonomía; asimismo, se pasa de un estado protagonista de la vida nacional, artífice del poder y la economía a otro que reduce sus patrimonios económicos y acota sus funciones sociales, para privilegiar sus rasgos estratégicos y estrictamente políticos.

De aquel ya mítico movimiento revolucionario que arranca en 1910, surgieron y consolidaron formas de poder que hicieron del Estado mexicano la principal fuerza estructurante de lo social en sus diversos órdenes. El Estado no sólo procedió sino que, deliberadamente estimuló configuraciones decisivas de la sociedad: fue promotor t actor primero del desarrollo económico; fue organizador de la sociedad por sectores, absorbiendo centripetamente los impulsos que regularmente pertenecen a la sociedad civil y supo mediar institucionalmente, para favorecer la estabilidad política, lo que ha sido pesadilla para el resto de Latinoamérica: la fuerza corporativa de la iglesia y el ejército.

En su compleja relación con la sociedad creó una red de significaciones múltiples hecha de instituciones, prácticas informales, acuerdos consentidos nunca escritos, que han sido el tejido flexible y resistente a la vez, en el que se han agitado y asentado los procesos de socialización y poder en México. Tejido en el que, también, pueden apreciarse sus emblemas más visibles: el presidencialismo, el corporativismo y el régimen de partido hegemónico sin competencia política.

El Estado mexicano no fue jamás un régimen de inclinaciones totalitarias porque nunca pretendió convertir al todo social y a los individuos en una ramificación del Estado. Pero sí fue un Leviatán con ropaje de Estado benefactor, un "ogro filantrópico" que, al poner por delante el aura del desarrollo económico y la paz social, supo controlar a la sociedad mexicana durante décadas, haciéndola gobernable, manejable en sus conflictos y rezagos, en sus agravios y opresiones.

Supo cruzar las décadas de este siglo, desde mediados de los años treinta, sin alterar su investidura de responsable de la estabilidad política nacional.

En contracorriente de la melancolía conservadora, hace poco más de dos décadas, el fin del llamado "milagro mexicano" rompe el encantamiento. Para la sociedad, el hechizo estatal termina con la cruenta represión del movimiento estudiantil de 1968.

Desde entonces, se ha venido construyendo, no sin tropiezos y problemas, el trazado de un quehacer político que es ya el paradigma de nuestro tiempo: la democracia. Este objetivo ha propiciado la reelaboración del los comportamientos del estado y la sociedad que resitúan sus fronteras, funciones y metas.

En efecto, de todos es conocido que hasta la década de los sesenta la sociedad civil mexicana había existido como una entidad que, en todo lo que realmente cuenta para la fabricación del hecho social, fue apropiación del Estado. Tuvo voz para reivindicar sus demandas y practicar sus estrategias pero no logró remontar su condición subordinada. Numerosos movimientos sindicales, estudiantiles y partidarios, así como la aparición de nuevos sujetos sociales, fueron abonando la posibilidad democrática desde aquel 1968. Pero en el último lustro y articulando los distintos eslabones democratizadores, los ciudadanos redescubrieron las urnas como el escenario privilegiado de la transición, el lugar donde hacen visible su madurez. 1968 ha sido hasta hoy una muestra real de la capacidad de cambio de la sociedad mexicana.

Por ende, desde hace más de 20 años, la sociedad civil mexicana ha pugnado por el respeto al voto, la pluralidad

ideológico-política y el fortalecimiento de una oposición organizada.

3. EL ESTADO Y SU REFORMA.

En la década de los setenta las cosas cambiaron para el Estado mexicano. En primer lugar, las propuestas, oposiciones y aspiraciones de la sociedad aumentaron sin precedentes; en segundo lugar, el escenario internacional se transformó en forma dinámica: se modificaron las formas de producir, intercambiar, distribuir y consumir con rapidez; en tercer lugar, el caos en el que se había venido desarrollando el quehacer gubernamental dificultó las actividades estatales. La combinación de estos factores hizo posible que el Estado tocara fondo. La credibilidad y eficacia de éste se redujo al mínimo.

Ante esta situación, en 1982 se inicia, desde la propia esfera gubernamental, una reforma sustancial del Estado. En otros términos, se inicia la construcción de una nueva hegemonía al interior del Estado mexicano, para lo cual es necesario rearticular y recrear los múltiples intereses que conforman a la nación mexicana.

Con este propósito se plantea una nueva estrategia de desarrollo económico a largo plazo que permitiera al país incrustarse en la dinámica del desarrollo mundial, por un lado y, por el otro, se ponen en práctica nuevos instrumentos que posibilitarán la transición económica: venta, transferencia y liquidación de entidades públicas, ajustes al gasto corriente del estado (reducción de la burocracia), decremento de las funciones estatales, entre otros. El país entra de lleno a un proceso de modernización, cuyos primeros beneficiarios e interlocutores son los empresarios.

Junto con la modernización económica aparecen las mutaciones del sistema político y del pluripartidismo como expresiones del tránsito de las relaciones entre sociedad-Estado.

3.1 EMPRESARIADO: AUTONOMIA Y DISIDENCIA.

A pesar de ser los primeros beneficiarios del replanteamiento hecho al proyecto nacional, los empresarios mexicanos se encuentran en un proceso de recomposición frente a las características que asume el nuevo Estado frente al proyecto de integración económica regional (Tratado Trilateral de Libre Comercio en América del Norte)

No obstante, el establecimiento de una fructífera relación con los empresarios, basada en una clara delimitación y separación de bienes y funciones, el estado mexicano ha tenido que superar una serie de encuentros y desavenencias desde los años setenta frente a los empresarios.

Durante el gobierno de Echeverría, los empresarios fueron acusados de sostener actitudes anti-nacionalistas y de propiciar el "gran desastre". En la polémica, se hizo obvio que las ganancias empresariales se incrementaron como nunca, pero que la credibilidad empresarial en torno al compromiso estatal de separación de bienes y funciones se había resquebrajado.

El climax del conflicto Estado-empresarios se presentó durante el gobierno de José López Portillo, con el decreto de nacionalización bancaria del 1 de septiembre de 1982. El Estado rompió con uno de los elementos básicos de la relación, no había respetado los límites pactados: al empresario correspondía como hábitat la fábrica, las finanzas y la especulación (banca y mercado de valores), mientras que

al Estado sólo le correspondía hacerse cargo de los grandes asuntos nacionales: organizar la economía y la sociedad y, sobre todo, monopolizar sin concesiones el poder político. En consecuencia, la nacionalización bancaria representó un franca ruptura del pacto nacional.

La estrategia de respuesta empresarial a estos dos sexenios condicionaron al modelo de desarrollo mismo. Los empresarios instrumentaron como táctica la fuga de capitales en una escala sin precedentes, dejaron de invertir en actividades productivas e incrementaron su participación política, ámbito antes vedado para ellos y exclusivo de la clase política.

A partir de este escenario, los gobiernos subsecuentes de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas, emprendieron grandes campañas de reconciliación, seducción y reconquista. Como resultado, la relación se ha vuelto más amigable, pero ni los capitales fugados han regresado en los montos requeridos, ni el PRI es considerado como la única oferta política posible para los empresarios, a pesar del restablecimiento de la estricta delimitación y separación de bienes y funciones con el Estado.

Sus condiciones son óptimas. De acuerdo a la nueva estrategia, los empresarios son colocados en el vértice de la estructuración económica nacional. Los sectores de mayores recursos, capacidad productiva y relaciones comerciales y políticas, se han consolidado como una capa de auténtico protagonismo y privilegio.

La lectura política ha sido clara: una mayor autonomía empresarial para regular por ellos mismos sus procesos económicos les da una mayor capacidad de interlocución ante el Estado o, de plano, su acceso disidente a la política o su vinculación orgánica con el aparato de gobierno. Ambas

circunstancias se están dando. La figura del extinto líder panista, Manuel J. Clouthier, es la referencia empresarial opositora y la de Claudio X. González, ejemplifica al empresariado mexicano que comparte para y desde el poder mismo el nuevo proyecto nacional.

De todas las fuerzas sociales, el empresariado, en suma, se perfila con mayores posibilidades al finalizar el siglo.

3.2 LAS MUTACIONES EN EL SISTEMA POLITICO.

Tradicionalmente la institución presidencial había encarnado la relación de hegemonía estatal en el cuerpo social; había encabezado el tramado institucional e informal que reducía la especificidad del poder político en México y había controlado los dispositivos constitucionales y metaconstitucionales, normativos y prescriptivos, en los que se había vaciado y modelado la cultura política mexicana durante decenios.

Para sus defensores, había sido elemento clave, imprescindible, para la estabilidad y el desarrollo. Para sus críticos, había devenido en una institución autoritaria, corporativa, premoderna.

En nuestros días, el presidencialismo mexicano forma parte ya de esta transición de instituciones que perfilan, sin abandonar del todo sus atavismos, los nuevos rostros que se configuran en las pulsiones de la nueva correlación sociedad-Estado.

Es ingenuo pensar que si se abstrae la práctica presidencialista, la sociedad mexicana accederá en vértigo a una democratización plena. El régimen mexicano, es la urdimbre de un amplio juego de intereses e instituciones. Así, la perspectiva del presidencialismo, en la etapa de la

transición, debería de abrirse paso, más por la senda de un Ejecutivo inmerso en un sistema de contrapesos y equilibrios que por el acotamiento de sus términos constitucionales estrictos.

Sin embargo, hoy en día el presidencialismo mexicano forma parte de la transición de la sociedad, es decir, es todavía un todo inacabado, que no termina de abandonar sus atavismos.

En este contexto, la reforma del Estado y el replanteamiento del proyecto nacional responden a los profundos reajustes que sufre la relación sociedad-Estado que está propiciando, asimismo, el cambio de la institución presidencial. El Ejecutivo, si bien preside y articula el régimen político, es a la vez un producto y expresión de la misma. De esta forma, el reajuste de las relaciones de la sociedad con el poder político, conllevan a reconstituir y depurar el ejercicio del presidencialismo.

Son muchos los indicios de la concentración del poder en el presidente de la República, pero también hay evidencias claras de que en el futuro es posible que se de una institución presidencial menos omnipresente y omnícompetente.

4. LOS ACTORES POLITICOS Y SUS ESTRATEGIAS ANTE LA TRANSICION DEMOCRATICA.

Quizá uno de los signos más visibles de la transición mexicana, donde se construye no sin problemas la posibilidad democrática, es el espacio creado por aquellas jornadas electorales de julio de 1988, que marcaron el paso de un régimen de partido hegemónico, sin competencia política, a otro de partido mayoritario, de competencia electoral; al igual que el paso de una oposición partidaria, sin capacidad de alternancia en el poder, a partidos competitivos que se

erigen como opciones reales de poder y, finalmente, el tránsito de una ciudadanía tradicionalmente abstraída del proceso público a una que colocó en el corazón de la transición democrática nacional, el punto medular de todo pacto nacional: el sufragio popular.

4.1 EL PARTIDO ACCION NACIONAL.

Algunos analistas y estudiosos de los fenómenos políticos mexicanos afirman (2) que el PAN es el partido político...que ha desplegado la estrategia de transición democrática más explícita.

Es posible que los resultados electorales de 1988, que los ubicó en la tercera fuerza política nacional, en vez del tradicional segundo lugar, los condujo a replantear los dos ejes de su estrategia: 1) el antigobiernismo presente desde su fundación y, 2) la resitencia civil utilizada desde las elecciones para gobernador de Chihuahua, en 1985.

Ambos ejes han sido reformulados con el histórico cambio del PAN de "partido teológico-político" a uno "político-político" (3). Según uno de sus principales ideólogos, el PAN fue, en efecto, durante muchos años una instancia moral, un emisor del catálogo del deber ser al que debía ajustarse el gobierno; en síntesis, más que un partido político era un bastión activo y democrático del conservadurismo democrático.

Desde su fundación, sus mayores virtudes fueron reivindicar la democracia como valor político y mantener una distancia crítica e independiente del poder. Pero sus mayores debilidades fueron no contar con una estructura nacional ni haber desarrollado la logística necesaria que le permitiera, objetivamente, entrar a la disputa por el poder.

2. Véanse entre otros a Roger D. Hansen. La Política del desarrollo mexicano. Siglo XXI editores. México, 1990; Básañez, Miguel. El pulso de los sexenios, 20 años de crisis en México. Siglo XXI editores. México, 1990; Marcos, Patricio. Cartas mexicanas. Nueva Imagen. México, - 1988; G. Pérez y S. León. 17 ángulos de un sexenio. Editorial Plaza y Janes. México, 1991.

En la actualidad las cosas han cambiado, el PAN es un partido de oposición y de gobierno a la vez, que se incerta al escenario nacional con un perfil más pragmático. El PAN ha redefinido su antigobiernismo para convertirse en una opción política con perfil propio, que busca el cambio por la vía institucional.

Asimismo, se ha convertido en referencia política para aquellos sectores empresariales que comparten espacios de territorialidad económica y, ahora también política, con el gobierno. Su incorporación orgánica al Estado no ha transformado la visión que tienen del PRI, ubicándolo como algo ajeno a sus intereses.

Por último, el PAN representa para los capitales extranjeros, los Estados Unidos y algunas élites nacionales, las garantías en el cambio; es decir, la conservación de sus privilegios actuales.

La estrategia del partido se centra en una transición pactada. Esta se busca a mediano y largo plazo por la vía institucional, de manera gradual, sin degradar o suprimir las reglas vigentes. En palabras de su líder nacional, Luis Héctor Alvarez: "Para llegar al poder, el PAN no pretende pasar por sobre el cadáver de su enemigo". (4)

Sin embargo, sus conflictos internos son considerables. La tradición panista se resiste ante las prácticas de los reformadores que controlan el partido; de aquéllos que hacen énfasis en los acuerdos por encima de las desavenencias y privilegian la más mínima conquista de espacios antes que la abstención. En otros términos, la tradición de reverencia y tributo a los principios se abandona para ejecutar una política práctica.

3. Véase: Pozas, Ricardo. etc. al. Las empresas y los empresarios en el México contemporáneo. Enlace-Grijalbo. México, 1992.

4. Véase: Uno más Uno. 26 de agosto de 1992.

Es esta dirección política reformadora la que afina sus dispositivos porque vislumbra posibilidades de terminar este siglo y comenzar el siguiente con el PAN en el poder, reinaugurando el sistema mexicano.

4.2 EL PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA.

El PRD, es hoy en día una de las mayores desembocaduras del movimiento neocardenista, aquél que revivió la competencia política y que fundó, en 1988, la asignatura de la transición democrática como asunto de primer orden práctico en el quehacer nacional.

Como resultado de las elecciones en 1988, se acumularon energías y voluntades de los más diversos sectores y posiciones de la sociedad mexicana. Pero éstas no se hicieron valer en el tiempo histórico preciso (julio-octubre de 1988), para posibilitar que la dirección del movimiento neocardenista pactara las bases de la transición democrática.

En la disyuntiva entre hacer valer una elecciones -que se decían ganadas- y la negociación, se optó por relanzar aquella fuerza acumulada hacia el futuro. Lo urgente era dar respuesta específica a las elecciones, lo importante, fundar un partido político nuevo.

EL PRD aglutinó a diversas y encontradas organizaciones, pero con un propósito común: desarrollar la presencia del partido a nivel nacional.

Desde su fundación, el PRD, se mostró preocupado por subrayar como estrategia política: su distancia y oposición con el actual gobierno. Esto es comprensible a la luz de la compleja situación postelectoral que resultó de los comicios de 1988, en los que se acusó al gobierno de "fraude electoral". Todo esto, produjo en amplios sectores de la

sociedad la sensación de que Cárdenas había ganado y que, por lo tanto, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, sería un poder de facto pero ilegal.

Pese a todo, existen puentes entre el gobierno y el PRD. Voluntades institucionales por un lado y, corrientes dentro del PRD, por el otro. Para la transición mexicana es imprescindible la multiplicación y consolidación de esos puentes.

Sin un acuerdo de contenidos nacionales, de compromisos compartidos, de tolerancia y reconocimiento, por ambas partes, se dificultará la consolidación de un régimen competitivo de partidos y se cancelarán caminos de transición necesarios para la instauración democrática.

4.3 EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.

Por su lado, la relación corporativa que hizo del PRI una organización de la sociedad, un procesador de demandas, un sistema amplio pero burocratizado de instituciones; la primera fuerza política del país desde su fundación en 1927, ha dejado de ser, en muchos sentidos, la vía óptima de conquista de la sociedad.

Tanto la sociedad política como la civil ascienden a formas de tratamiento de la cuestión pública más autónomas y politizadas, que develan, por un lado, a un PRI rezagado, afianzado a controles corporativos, recuperando sus votos de las zonas rurales más atrasadas y menos vigiladas electoralmente, tutelado en lo fundamental por el gobierno.

Pero, por otro lado, a un PRI que sabe que sólo reelaborando sus instrumentos y concepciones básicas, haciendo transparente su estructura y su cuerpo, pueda refundar su relación con la sociedad y reabsorber la

credibilidad y confiabilidad que deben presidir la actuación de un partido en el gobierno.

Autonomía financiera; selección de candidatos competitivos; partido más de ciudadanos y organizaciones, menos de corporaciones y clientelas; son algunos rasgos reiterados para hacer del PRI un partido en el gobierno y no del gobierno.

El PRI ha perdido su condición de hegemonía indisputada. Hoy es un partido mayoritario, sujeto como nunca antes en su historia, a la legitimidad que dan las elecciones. El PRI fue un valuarte del sistema en las condiciones de heteronomía de la sociedad. Fue el instrumento que tejió históricamente buena parte de la trama institucional.

Pero ante una sociedad y una ciudadanía que muestran por variadas vertientes su mayoría de edad, el PRI se ve obligado a ser competitivo ante partidos, que si bien no tienen su estructura y raíces, cuentan con lo verdaderamente importante: el voto de franjas numerosas de población.

Por otro lado, en sus relaciones con el gobierno, éste parece rebasar a su partido. Algunas mediciones de opinión pública hablan de índices de aceptación mayores hacia el presidente que para el PRI (5). Para Wayne Cornelius, esto coloca al Ejecutivo en una encrucijada: o reforma al PRI, desde arriba, con métodos drásticos, o gobierna sin el PRI.

Sin embargo, todo parece indicar que una reforma radical del PRI antes del '94 parece improbable. Las obligaciones del calendario electoral, por un lado, y los ritmos de la estrategia económica adaptada, no la propician sino más bien la cancelan. Por lo tanto, las elecciones poresidenciales de 1994 se anuncian desde hoy como un verano caliente.

5. Véase: El Economista. Suplemento político. 13 de agosto de 1992.

Finalmente es importante anotar que, en la actualidad aún falta mayor capacidad de convocatoria de los partidos políticos opositores a nivel nacional. Asimismo, la reforma del PRI, en sus modos de propagarse en la sociedad, seguirá siendo, pues, prioritariamente de su agenda, que lo es también de la transición democrática nacional.

5. GOBIERNO Y TRABAJADORES.

Los ritmos de la transición mexicana, tanto los que corren por debajo de sus procesos visibles como los acumulados en sus expectativas y necesidades, podrían sobreponerse a la estrategia de transición gubernamental. Su proyecto señala un camino y un momento para lubricar dos pivotes, que lo pueden ser de la estabilidad o de la desorganización social: empleo y recuperación del salario.

Sujetos a una reelaboración del corporativismo que suprimió los cacicazgos sindicales más ominosos y redujo los privilegios de las burocracias, los obreros organizados, tanto en los parámetros oficiales como fuera de ellos, han visto caer salarios y empleos, derechos sindicales, así como los usos y costumbres que les favorecían.

Algunas de las mutaciones son parte de la lógica de la nueva economía, con sus profundas transformaciones tecnológicas que resitúan de entrada la relación del obrero con el proceso productivo. Pero la contraparte no responde: la liberalización de los salarios y del asedio corporativo. El rompecabezas está trunco. Los trabajadores no aparecen aún en el dibujo de la modernidad. Otra grave insuficiencia de la estrategia empleada.

El gobierno del presidente Salinas ha construido activamente una nueva hegemonía. Más que los tradicionales puntales del sistema político mexicano ha sido su capacidad

para encaminar a la nación por el entreverado, incierto terreno, del nuevo mundo que se construye basado en las economías de mercado, de aperturas comerciales e integraciones económicas.

Si la estrategia cumple su itinerario, habrá inversión, se pondrá en marcha un aparato productivo competitivo orientado al exterior; se generarán empleos y se recuperará gradualmente el salario. La modernidad podrá irse sedimentando. Pero si los eslabones y el itinerario de la estrategia no funcionan; o si el tiempo de la sociedad, de sus sectores pobres o corporativizados, de sus sectores urbanos politizados, entran ellos en un ritmo febril, la hegemonía hoy construida podría desactivarse.

Es verdad que reestructuración económica y liberación política no son necesariamente simétricas. El optimismo mecanicista que hacía depender, modernización económica de democratización política, no tenía sustento histórico. hablando en términos abstractos, puede haber modernización económica sin que se hayan librado los nudos tradicionales del control político. Pero ello, tiene un doble límite.

Por un lado, la propia demanda que se genera en el mercado de trabajo, de eficiencia y calificación, no es compatible con un trabajador sin libertades efectivas para negociar su salario, decidir su manera de organización sindical y convenir su ubicación en el proceso productivo.

Por otro lado, y esto es central, una modernización económica sin contrapartida social y política satisfactoria, puede generar desestructuraciones en la base del ordenamiento social. Ellas podrían ser gobernables, dada la presencia del Estado, pero anunciarían ante los ojos del capital una situación de inestabilidad política que podría desembocar en una inversión reducida. Y se sabe que la inversión es el

detonante primario del itinerario de la modernidad en nuestro país.

estos son los techos objetivos, históricos, del proyecto modernizador que deberá de terminar por vertir el tiempo de la economía en la modernización social y política. La transición política está en marcha. No así la que corresponde al ámbito de los trabajadores.

6 EL ESQUEMA DE LA ESTRATEGIA.

De la exposición de las estrategias de los actores sociales y políticos ante la transición, podemos concluir que el arraigo de la democracia requiere de sustentos y de tiempo. La propagación y enraizamiento de la democracia deriva de que los distintos actores sociales, partidos y gobierno, la comprendan y la practiquen como un proceso, como una transición que involucra mediaciones, acuerdos y tolerancias.

Pero, ¿Por qué la democracia requiere de una transición y no de una traducción literal, inmediata, de una sociedad entendida y reconocida prácticamente por todos?.

En primer lugar, porque la democracia se patentiza en una red instituida de comportamientos, organismos y normatividad que no surgen de la noche a la mañana. Ningún decreto la instituye de por sí, ni voluntad política ninguna puede instrumentarla de manera unilateral. La democracia se fragua no se impone.

En segundo término, porque el tratamiento social instituido y vigente en México impide que algún actor por sí sólo haga universal la democracia en el país. Por la fuerza económica, social y política reales que conserva cada actor, la democracia es fruto del reconocimiento del otro.

No estamos ante un régimen erosionado, ni ante una fuerza de oposición que pueda hacer viable, por sí sola una relacionalidad democrática eficaz. La necesidad de una transición a la democracia deriva, pues, del carácter de la democracia y de una correlación histórica, objetiva de fuerzas.

Pero, ¿Qué es propiamente un proceso de transición?

En primer término, la meta de la transición en México es crear la urdimbre de una nueva institucionalidad donde sea factible articular la diversidad de intereses partidarios, sociales y gubernamentales. En lo inmediato, no es tanto la conquista de tal o cual aspiración de la pluralidad de los actores, cuanto la formación del andamiaje y aún el nuevo cuerpo institucional donde compiten los intereses y se encauzan los conflictos.

Ante todo, es un proceso de creación y conquista de espacios dentro de la ley, desde y en donde puede practicarse una nueva relacionalidad política. Es necesariamente un conjunto de acuerdos que se practican y que se resitúan de entrada la pretensión de cualquier actor para imponer, sin más, su exclusivo interés.

El objeto de la transición, por lo demás, no es la búsqueda de la unanimidad. La democracia no es la igualación de proyectos sino el reconocimiento de los espacios y las normas donde los proyectos se moverán. La transición es el marco instituido de tolerancias a los comportamientos de los sujetos participantes que inscriben su demanda social y su oferta política, en el campo de las posibilidades efectivas y de la ley. Es decir, no se trata de poner ideaciones voluntarias en el centro de la transición, o contemplar la

normatividad vigente como una invetidura que se adopta a conveniencia.

Se mantiene, es claro, la pluralidad, la divergencia y el conflicto. La transición aspira, en suma, a crear el tramado institucional donde se litigarán los conflictos y divergencias, y también donde se construirán los consensos sobre los problemas nacionales.

En nuestros días, se construye el andamiaje de un acuerdo nacional de esta naturaleza. Es decir, de una transición pactada. Al menos los acuerdos del PAN y PRI, del PAN y el gobierno, parecen anunciarlo, aunque los desencuentros del PRD-gobierno y trabajadores-modernidad, parecen sofocarlo.

De cualquier modo, un acuerdo así reclama el ascenso de gobierno y partidos para contemporizar con las pulsiones largamente aplazadas de la sociedad. Igualmente, demanda la emergencia de nuevos actores sociales y políticos que, sin los atavismos de los sujetos tradicionales, contribuyen a germinar el vasto campo de la práctica democrática.

En nuestro fin de siglo, la nación mexicana se deja ver en el claro oscuro, ubicada en el umbral entre la transición de un régimen autoritario y los rostros y tensiones democráticos y modernizadores que transitan en su presente. La transición mexicana está en marcha. De sus fuerzas sociales y políticas dependerá el que esa transición sea, fionalmente, una creación democrática.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Después de la revisión que se ha hecho sobre los aspectos más importantes del proceso de reforma del Estado en México, se está en posibilidad de acotar algunas consideraciones finales.

1. Este proceso no ha concluido, por el contrario, se encuentra en una etapa de transición que está redefinido en forma dinámica muchos de los elementos del llamado proyecto nacional en el marco de un nuevo modelo de desarrollo.

2. Los cambios han tenido como centro de atención básica al Estado. Este ha pasado de una actuación contextualizada en un esquema económico básicamente neokeynesiano a una decidida vinculación neoliberal, en el sentido de que acepta como necesarias e impostergables la instrumentación de tesis neoclásicas que reducen sistemáticamente su ámbito de operación objetiva sobre un mercado controlado por los agentes privados.

3. La puesta en marcha de un nuevo modelo de desarrollo que ha trastocado la interpretación dogmática del proyecto nacional y está obligando a una incesante búsqueda de legitimidad histórica para los cambios instrumentados, a fin de justificar la profunda reforma económica y las numerosas mutaciones que hoy en día presenta el sistema político.

4. El papel estratégico que han jugado los organismos financieros internacionales en la promoción de los programas de ajuste y reestructuración económica para las naciones en vías de desarrollo. Se puede asegurar que éstos han logrado

homologar, en una cantidad importante de países, los elementos claves que caracterizan la vigencia del nuevo enfoque al desarrollo: a) economía de mercado; b) privatización de entidades públicas; c) disminución sistemática de la capacidad económica del Estado y, d) énfasis en el sector externo de la economía.

6. La instrumentación de estas medidas ha provocado en varios países la agudización de los desequilibrios estructurales de la economía, así como la manifestación de conflictos sociales que dejan al descubierto las debilidades cualitativas del nuevo modelo.

7. Esta nueva orientación al desarrollo ha inaugurado sendos procesos de transición hacia un Estado de calidad y moderno. Sin embargo, este tránsito hacia la modernidad no está asegurado del todo, en virtud de la oposición que parece existir entre un orden económico de libre mercado sin Estado y una estructura social cada vez con mayores contrastes y fenómenos de pobreza extrema, que demanda mayor Estado..

8. El desmantelamiento económico del Estado está propiciando la pérdida de su autonomía relativa frente a grupos financieros, bancarios, comerciales e industriales cada vez más poderosos, que han visto en los puestos públicos la opción más realista para asegurar la vigencia del nuevo enfoque al desarrollo. La apertura del Estado está generando una suerte de imbricación entre el sector público y el privado, dando lugar a la clase política de probablemente predomine en este fin de siglo.

9. La reforma del Estado en México está descubriendo, también, los puntos débiles de nuestra base económica y de nuestro sistema político. Por una parte, se preve una recomposición de las fuerzas económicas nacionales que sufrirán, cada vez con mayor naturalidad fusiones

capitales extranjeros, en el mejor de los casos; por la otra, parece inevitable que, tarde o temprano, se liberalicen los controles existentes sobre el sistema político, para propiciar un tránsito democrático hacia la modernidad.

10. En el mediano plazo serán completamente inoperantes las figuras del PRI tal y como ha venido actuando a lo largo de su vida histórica. Se vislumbra, por ello, un nuevo sistema de partidos que se acerque a mínimos de equidad y transparencia en las contiendas electorales. Más allá de la clara tendencia presente hacia la estructuración de un bipartidismo (PRI-PAN) que en la práctica sería poco viable, es posible el mantenimiento de un sistema pluripartidista, dominado en los hechos por tres fuerzas representativas de la sociedad mexicana: el PAN, el PRI y el PRD.

11. El corrimiento del PRI hacia la derecha se aprecia más como una posición de coyuntura que como una opción que pueda permanecer en el largo plazo. Bajo esta apreciación, la futura fisonomía del partido de Estado dependerá por entero de la consolidación de la nueva élite en el poder. Y ésta, a su vez, dependerá de la factibilidad técnica e histórica de las reformas instrumentadas tanto en el modelo de desarrollo como en el proyecto nacional.

12. El periodo de transición que vive el país tiene una de sus principales debilidades en el cambio generacional de la nueva clase política priísta, a tal grado de que la consolidación de los cambios hasta hoy operados depende más de la unidad de la otrora "familia revolucionaria" que de las presiones que pudieran ejercer otros agentes sociales.

13. Del Estado han salido las iniciativas más importantes de reforma y sobre el Estado se han instrumentado los cambios principales. Sin embargo, esta característica hace altamente sensible, en muchos sentidos, el porceso de transición en

marcha. El éxito de la reforma a largo plazo dependerá menos de la voluntad del Estado y más de la acción de la sociedad civil; es decir, de su grado de involucramiento en todos y cada uno de los procesos. Hasta ahora, la sociedad mexicana más que actora a sido espectadora de lo que el Estado ha querido hacer. En el futuro inmediato deberá participar activamente en el diseño de la estrategia, así como en el nuevo reparto político y económico que genere este replanteamiento.

14. Se han liberado prácticamente las fuerzas económicas pero se vienen perfeccionando los sistemas de control político de la sociedad, precisamente para garantizar una transición económica sin problemas. Es decir, se sacrifica a la política en favor de la economía.

15. El periodo de transición mexicano manifiesta a su interior un incesante movimiento de fuerzas encontradas. Por una parte se encuentra el Estado que busca afanosamente su modernidad y, por la otra, se identifica a una sociedad civil que pretende asegurar su permanencia, por encima de las prioridades marcadas por el nuevo escenario de competencia casi exclusivamente empresarial. En muchos sentidos, la propuesta modernizadora del régimen choca abiertamente con la persistencia de amplios sectores y grupos sociales en grados de marginación absoluta.

16. Lo anterior no es una lucha simple entre tradición y modernidad. Más bien manifiesta las contradicciones de una sociedad en la que unos cuantos concentran la riqueza nacional mientras que otra mayoría tiene asignaciones económicas de sobrevivencia. Esta realidad genera en la actualidad una discusión profunda entre los que sostienen que el mercado se regula automáticamente, sin intervención del Estado y, entre los que piensan, que hace falta el Estado

para asegurar equilibrios generales competitivos, con equidad y justicia social.

17. Definitivamente, el nuevo modelo de desarrollo conlleva dos necesidades mutuamente complementarias: por una parte, la economía de mercado como instrumento de eficiencia productiva y, por la otra, la participación económica del Estado para asegurar tanto la rectoría nacional en esta materia como una redistribución del ingreso eficaz.

18. Es falso, por una parte, que el mercado no requiera de un Estado económicamente fuerte, como también es limitada la interpretación de que el mercado cancela toda opción de justicia social. En los momentos de transición que vive México, es indispensable el alejamiento de los extremos y el acercamiento de propuestas novedosas para el desarrollo.

19. El nuevo modelo de desarrollo ha afectado sensiblemente la sustancia del proyecto nacional sustentado históricamente en la tradición de los gobiernos post-revolucionarios. Fue claro, también, el agotamiento de este modelo a principios de la octava década. Sin embargo, a juzgar por la reforma instrumentada, se está callendo en el extremo opuesto al dismantelar en tiempo record la capacidad económica del Estado. Estamos frente a un proceso de transición hacia la pretendida modernidad que aún no concluye. Es evidente el proceso de concentración de la riqueza que han generado algunos programas de la reforma económica y es, asimismo, clara la tendencia social hacia la indigencia. Con el nuevo modelo se están polarizando los extremos sociales. De continuar esta tendencia podría presentarse en el futuro amplios y numerosos movimientos contestatarios que den marcha atrás a las reformas llevadas a cabo por los dos últimos gobierno priistas. Lo ideal, en la óptica de la presente investigación es la conjugación dinámica del instrumento del mercado y de la apertura comercial con una acción profunda

del estado en materia económica. El Estado puede también ser un excelente administrador de empresas, esto ha sido históricamente demostrado. Es necesario, por lo tanto, devolver al Estado su capacidad de acción económica sin menoscabo de la iniciativa propiamente privada.

20. Vale reiterar que, así como la competencia y la estructura de mercado son piezas fundamentales para garantizar equilibrios macroeconómicos competitivos, la existencia de un Estado económicamente fuerte es indispensable para alcanzar asignaciones equitativas, eficientes y socialmente justas. Por lo tanto, el mercado por sí sólo no asegura la estabilidad del sistema económico y político en el largo plazo. Este es uno de los riesgos, quizá el de mayor relevancia, del enfoque actual del desarrollo.

21. México decidió replantear profundamente su modelo de desarrollo a partir de 1982. Lo hizo orillado por las tendencias mundiales que se han movido en ese sentido, pero fundamentalmente por las presiones internas derivadas del agotamiento objetivo de su esquema de crecimiento. La adopción de otro enfoque trajo consigo la reinterpretación del proyecto nacional.

22. Ahora bien, mientras el periodo de transición no concluya, el sistema político será una de las asignaturas pendientes más significativas de la reforma del Estado. Un renglón que, asimismo, es el principal punto débil de la estrategia empleada. Representa por ello, la contradicción esencial de la transición en marcha.

23. El régimen necesita asegurar los controles a nivel del sistema político para garantizar una transición económica sin problemas; sin embargo, sin liberalizar el escenario de la política se pone en riesgo la viabilidad futura del nuevo orden económico.

24. La reforma económica no ha beneficiado por igual a todos los sectores sociales. Sus bondades principales han recaído sobre los empresarios y, dentro de éstos, sobre los promotores de Carlos Salinas. Esto ha hecho de programas tales como el de reprivatizaciones de entidades públicas mecanismos selectivos y excluyentes. Se ha dado lugar, también, a una oligarquía financiera y bancaria que cada vez disputa mayores espacios de participación política dentro del Estado.

25. Con la reinterpretación del proyecto nacional se ha logrado borrar las fronteras que separaban los círculos de lo público y lo privado. Se acepta ahora la idea de una nueva clase política priísta de orígenes empresariales.

26. Ante el dinámico avance del poder económico la autonomía relativa del estado se va diluyendo gradualmente. Esta situación ha despertado el escepticismo de los políticos tradicionales formados en la escuela del PRI. Esto puede explicarse, en parte, debido a que la estrategia empleada por la administración en turno no ha resuelto el problema de la inclusión de estos cuadros en el proceso de cambio y transición. Dicho de otra manera, la estrategia ha excluido a numerosos cuadros de la clase política priísta, principalmente aquellos que se identificaron por mucho tiempo con la tradición nacionalista del partido.

27. Esta situación se torna cada vez más delicada en la medida en que los tiempos de la sucesión presidencial de 1994 se acercan a su calendarización normal, así como porque es evidente, también, que la apuesta del régimen al Tratado de Libre Comercio en América del Norte no a dado los resultados esperados. Después de crear tantas expectativas favorables sobre este acuerdo comercial tripartita, los resultados que

ha producido paracen en exceso insuficientes para justificar el discurso gubernamental.

28. Así, pues, la reforma del estado presenta serios problemas para su cabal concreción. Sin embargo, la principal insuficiencia que se nota radica en que no es una reforma pensada y planeada para ejecutarse con la misma profundidad en todos los terrenos. Es una reforma desigual e incompleta. Fundamentalmente, es una reforma económica que sólo marginalmente está afectando la esfera de la política y de la gestión pública. Es una reforma planteada desde el Estado para el Estado mismo.

En síntesis, el saldo de la reforma del Estado mexicano será positivo sí y sólo sí se da lugar a una combinación óptima de la estructura de mercado y de la competencia con un Estado económicamente fuerte, por una parte, y a un proceso urgente e insoslayable de una transición democrática hacia la modernidad, por la otra. Sólo de esta manera, la reforma del Estado será integral y definitiva.

ANEXOS

1. PACTO DE SOLIDARIDAD ECONOMICA

PACTO DE SOLIDARIDAD ECONOMICA

CONCERTACION PARA EL MES DE MARZO DE 1988

El pasado 28 de febrero tuvo lugar en la Residencia Oficial de los Pinos, una reunión de trabajo encabezada por el Lic. Miguel de la Madrid, donde los representantes del gobierno y de los sectores obrero, campesino y empresarial firmaron un documento de concertación para el mes de Marzo por el que asumen la -- decisión de no aumentar precios durante ese periodo, lo que significa un paso importante en la lucha contra la inflación. En este documento se trataron los puntos siguientes:

ACUERDA:

- 1) El Gobierno Federal no aumentará los precios de los bienes y servicios producidos por el sector público durante el mes de Marzo.
- 2) Las autoridades financieras mantendrán fijo el tipo de cambio del peso respecto al dólar en el nivel correspondiente al 29 de Febrero de 1988.
- 3) Puesto que los precios de los principales insumos y otros costos se mantendrán estables durante el mes de Marzo, no se autorizará aumento alguno en los precios de bienes y servicios sujetos a control o registro por parte de la Secretaría de Comercio y Fondamento Industrial.

4) El Sector empresarial expresa que no es recomendable -- aumentar durante el mes de Marzo los precios de los bienes y -- servicios no comprendidos en el punto anterior y al efecto --- exhortará a todos los productores, industriales, comerciantes y prestadores de servicios para que no los aumenten el propio mes de Marzo, en cumplimiento de lo dispuesto en el Pacto de Solida ridad Económica.

5) Los sectores obrero y empresarial recomendarán a sus respectivos representantes ante la Comisión Nacional de Sala-- rios Minimos que apoyen la propuesta, que les formulará el pre sidente de dicha comisión, para que se otorgue a los salarios minimos vigentes un incremento de 3% con vigencia a partir del 1^a de Marzo de 1988.

6) El sector empresarial, de acuerdo con lo previsto en el PSE, hará extensivo a los salarios contractuales el aumento que se otorgue a los salarios contractuales el aumento que se otorgue a los salarios minimos.

7) El sector empresarial recomendará a sus miembros absor bar los aumentos de los Salarios a los que se refiere los pun-- tos 5 y 6 anteriores, sin trasladarlos a los precios de los bie nes y servicios.

8) En los terminos del PSE, se ratifica que, de acuerdo con el calendario agricola, se harán los ajustes correspondien-- tes en los precios de garantfa.

El gobierno Federal, al ratificar en todos sus términos - los compromisos contraidos reitera la voluntad y firme decisión de mantener el superávit primario de las finanzas públicas com-- prometido en el PSE con el propósito de abatir sustancialmente -

la inflación, de continuar racionalizando la estructura admva. del sector público y desincorporando empresas públicas no estratégicas ni prioritarias.

Los sectores obrero, campesino y empresarial, y el Gobierno Federal, ratifican en todos sus términos los compromisos contraídos en virtud del PSE suscrito el 15 de Diciembre de 1987 en presencia del C. Presidente de la República y reiteran su voluntad de profundizar en el cumplimiento y desarrollo de todas las medidas y determinaciones adoptadas.

CONCERTACION PARA ABRIL Y MAYO DE 1988

El 27 de Marzo en un acto encabezado por el Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid, se firmó el acuerdo de concertación del PSE para los meses de Abril y Mayo, el cual fué firmado por representantes del Gobierno Federal y de los Sectores obrero, campesino y empresarial.

ACUERDO:

1) El Gobierno Federal no aumentará, durante los meses de Abril y Mayo, los precios de los bienes y servicios producidos por el sector público.

2) Las autoridades financieras mantendrán fijo hasta el 31 de Mayo, el tipo de cambio del peso respecto al dólar.

3) Dado que los precios de los principales insumos y otros costos se mantendrán estables durante los meses de Abril y Mayo, no se autorizará aumento alguno en los precios de bienes y servicios sujetos a control por parte de la SECOFI.

4) En relación con los productos sujetos a registro se considera, por las mismas razones, que no deberán tener aumento alguno durante Abril y Mayo.

5) El sector empresarial reconoce que dada la estabilidad de los precios de los principales insumos y otros costos que se han mantenido y se mantendrán durante Abril y Mayo, y considerando que los salarios mínimos no aumentaran durante el mismo lapso, no existe en gral. motivo para que los precios excedan su nivel actual durante estos dos meses, ni en la industria, el comercio y los servicios, por lo que recomienda, a todas y cada una de las empresas que sus precios no rebasen, hasta el 31 de Mayo el nivel que tienen el día de hoy, en cumplimiento de lo dispuesto en el PSE.

6) Los Sectores obrero y empresarial recomendarán a sus respectivos representantes ante la Comisión Nacional de salarios mínimos que aprueben la propuesta que les formulará el Presidente de dicha Comisión, para que durante Abril y Mayo los Salarios Mínimos vigentes se mantengan a su nivel actual.

En los términos del PSE, se confirma una vez más, que los ajustes a los precios de garantía con la exigencias del calendario agrícola. El Gobierno Federal ratifica, así mismo, su compromiso de mantenerlos a sus niveles reales de 1987.

Los sectores obrero, campesino y empresarial, y el Gobierno Federal, ratifican en todos sus términos los compromisos contraídos en virtud del PSE suscrito el 15 de Diciembre de 1987.

CONCERTACION PARA LOS MESES DE JUNIO JULIO Y AGOSTO

El 22 de Mayo pasado, en reunion extraordinaria encabezada por el Primer Mandatario, Lic. Miguel de la Madrid, los representantes de los sectores integrantes del PSE sostuvieron un acuerdo por el que decidieron extender los terminos de la concertación de Abril y Mayo a los meses de Junio, Julio y Agosto de 1988.

ACUERDO:

- 1) El Gobierno Federal no aumentará durante los meses de Junio, Julio y Agosto, los precios de los bienes y servicios -- producidos por el sector público.
- 2) Las autoridades financieras mantendrán fijo hasta el 31 de Agosto, el tipo de cambio del peso con respecto al dólar.
- 3) Los sectores obrero y empresarial han tomado el acuerdo de no solicitar revisión alguna de los salarios mínimos para los vigentes habrán de mantenerse en su nivel actual.
- 4) Por lo anterior, la SECOFI no autorizará durante los meses de Junio, Julio y Agosto, aumento alguno en los precios de bienes y Servicios sujetos a control.
- 5) Por las mismas razones, no deberán tener aumento alguno durante los meses de Junio, Julio y Agosto, los productos sujetos a registro por parte de la misma secretaria.

Para fomentar la capitalización del campo se ha autorizado la libre importación de maquinaria, implementos agrícolas y equipo de transporte usados. El Gobierno Federal tomará las medidas complementarias que se concideren indispensables para ese -- fin.

Los sectores obrero, campesino y empresarial, y el Gobierno Federal, ratifican en todos sus terminos los compromisos contraídos en virtud del PSE suscrito el 15 de Diciembre de 1987.

**CONCERTACION PARA LOS MESES DE SEPTIEMBRE,
OCTUBRE Y NOVIEMBRE DE 1989**

En presencia del C. Presidente de la República, Miguel de la Madrid, los representantes obreros, campesinos y empresariales acordaron extender a los meses de Septiembre, Octubre y Noviembre los términos actuales de la concertación en el marco del PSE.

ACUERDO:

1) El Gobierno Federal no aumentará, durante los meses --mencionados, los precios de los bienes y servicios producidos --por el sector público.

2) Las autoridades financieras continuarán manteniendo --fijo durante el periodo de esta concertación, el tipo de cambio del peso con respecto al dólar.

3) El ejecutivo federal emitirá un decreto que disminuya, apartir del primero de septiembre, al 0% el IVA a los alimentos procesados y a los medicamentos sujetos hasta ahora a una tasa impositiva del 6%.

4) Adicionalmente, el ejecutivo federal expedirá un decreto que desgrave en 30%, apartir del 1^a de Septiembre, el pago de ISR a los ingresos que obtengan las personas fisicas en todo el país, que perciban ingreso equivalentes a 4 veces el salario --mínimo gral. del D.F.

5) El Gobierno Federal, a fin de contribuir al fortalecimiento de la capacidad adquisitiva de los trabajadores, destinará los recursos que sean necesarios e indispensables para que el Fondo Nacional de Garantía y Fomento para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT) duplique el alcance de sus actividades.

6) El Gobierno Federal a fin de compensar el sacrificio fiscal que implican algunas de las medidas antes señaladas, -- mantendrá las finanzas públicas en un sano equilibrio congruente con su programa anual.

7) Los sectores obrero y empresarial han tomado el acuerdo de no solicitar revisión alguna de los salarios mínimos para los meses anteriormente mencionados por lo que los salarios mínimos vigentes habrán de mantenerse en su nivel actual.

8) Las organizaciones empresariales, reconociendo la necesidad de fortalecer el poder adquisitivo de los trabajadores, se obligan a promover activamente y recomendar a los industriales, comerciantes y empresarios en gral. que, mediante concertaciones de las Cámaras de Comercio e Industria y los responsables de los precios líderes en cada ramo realicen, a más tardar el 1^a de -- Septiembre próximo, reducciones en los precios de venta de las - mercancías de modo tal que en promedio ponderado resulten de un 3% con respecto a los vigentes durante el periodo comprendido - del 7 de Julio al 7 de Agosto del presente, realizando un esfuerzo especial en los sectores alimentario y del vestido.

9) El Gobierno Federal y las organizaciones de trabajadores por su parte, darán las instrucciones necesarias para que la misma política de reducciones de precios se sigue en las tiendas oficiales y sindicales con vigencia a más tardar el 1^a de Septiembre próximo.

10) De acuerdo con el compromiso del Gobierno Federal de mantener los precios de garantía de los productos básicos de -- sus niveles reales de 1987, dentro de los 15 días posteriores a la firma de ese documento se precisarán en el seno del Gabinete Agropecuario, con la participación de las organizaciones campesinas y agropecuarias firmantes del pacto, los criterios específicos para la fijación de los precios referidos.

11) Para los efectos de equilibrar las diferencias en -- productividad regional que afectan el ingreso de los productores, se alentará una política de estímulos específicos que será aplicada bajo los criterios que definan el Gobierno Federal en consulta permanente con las organizaciones campesinas y agropecuarias firmantes del pacto.

Los sectores obrero, campesino y empresarial, y el Gobierno Federal ratifican en todos sus términos los compromisos contraídos en virtud del PSE suscrito el 15 de diciembre de 1987.

**AMPLIACION DEL PACTO DE SOLIDARIDAD ECONOMICA
HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 1988**

El 16 de octubre pasado fue firmado el convenio de prórroga hasta el 31 de diciembre de 1988 el PSE.

Después de su lectura el documento fue signado por el presidente electo de México, Lic. Carlos Salinas de Gortari.

CONVENIO:

Las organizaciones obrero, campesino y empresarial firmantes del PSE, después de analizar a fondo la situación económica del país y el desempeño de los principales agregados macroeconómicos han considerado lo siguiente:

1) Porrogar en sus términos hasta el 31 de Diciembre de 1988, los acuerdos pactados en la concertación para los meses de Septiembre, Octubre y Noviembre, suscrito el 14 de Agosto de 1988.

2. PACTO PARA LA ESTABILIDAD Y EL CRECIMIENTO ECONOMICO

PACTO PARA LA ESTABILIDAD Y EL CRECIMIENTO ECONOMICO

El 12 de Diciembre de 1988 se reunieron en el palacio nacional representantes de los sectores obrero, campesino y para el periodo de Enero - Julio de 1989.

ACUERDO:

1) Las iniciativas de Leyes de Ingreso y Proyectos de Presupuestos de Egresos que el Ejecutivo Federal someterá el próximo 15 de Diciembre a la consideración del H. Congreso de la Unión serán congruentes con el propósito de mantener un balance de las finanzas públicas compatible con la consolidación del abatimiento de la inflación, mantener la estabilidad de precios y sentar las bases para la recuperación gradual y sostenida del crecimiento económico.

2) En materia de precios y tarifas del sector público no habrá incremento alguno en los productos que inciden más significativamente en el gasto del consumidor, tales como: electricidad, gasolina y gas doméstico. Sin embargo para coadyuvar al saneamiento de las finanzas públicas, se efectuarán aumentos de algunos precios y tarifas de bienes y servicios producidos por el sector público, referidos a la industria y el comercio, que representan rezagos considerables y que dan lugar a subsidio de dudosa justificación social y económica.

3) En cuanto a la política cambiaria, se iniciará, a partir del 1º de Enero, una modificación diaria del tipo de cambio a un ritmo que continúe haciendo posible, a quienes afectuón -- sus inversiones en pesos, mantener un rendimiento mejor que el obtenible de inversiones en otras monedas.

El tipo de cambio se ajustará a razón de un peso diario en promedio, a partir del 1^a de Enero y hasta el próximo 31 de Julio de 1989, sin abandonar el propósito de estabilizar el tipo de cambio en el año, si las circunstancias lo permiten, preferiblemente del término de la presente concertación.

4) Se modificará la estructura de los aranceles a la importación para disminuir la dispersión actual y contribuir a la eliminación de las distorsiones propiciadas por los diferenciales vigentes.

5) El sector empresarial recomendará a sus agremiados que absorban el aumento salarial, el ajuste del tipo de cambio y los aumentos de precios y tarifas, manteniendo los precios vigentes a esta fecha, y en cuanto a los productos cuyos precios se procederá a examinar los casos excepcionales en los que podrían existir rezagos extremos que pongan en serio riesgo el abasto a la población de bienes indispensables, o la existencia de la misma de la industria o actividad económica de que se trate. El análisis correspondiente deberá someterse a la consideración de la Comisión de Seguimiento y Evaluación, que resolverá lo conducente.

6) El Gobierno Federal iniciará de inmediato un programa de alcance nacional para eliminar medidas de regulación económica que generen costos injustificados u obstaculicen innecesariamente los particulares en su legítimo derecho de desarrollo la actividad económica que elijan, siempre que sea lícita. Para tal efecto se establecerá el Programa correspondiente en la SECOFI.

7) Se ratifica el derecho que asiste a los sindicatos -- para realizar las revisiones normales de sus contratos colectivos de trabajo.

8) El Gobierno reitera su voluntad de impulsar una mayor productividad en el campo para elevar los ingresos y el nivel de vida de los campesinos. En particular se otorgarán estímulos regionales para que los productores se beneficien con el programa de Apoyo a la Comercialización Ejidal.

De acuerdo con el calendario agrícola se revisarán los - precios de garantía correspondientes al ciclo otoño - invierno. Hasta entonces, y a fin de no afectar la economía de los agricultores, no se aumentarán los precios de los fertilizantes y de la energía eléctrica que se utilice en el bombeo de agua para riego.

Los productores agrícolas habrán de beneficiarse igualmente del mantenimiento en su nivel actual de los precios del diésel.

Las partes convienen en integrar una Comisión de Seguimiento y Evaluación de las obligaciones que han contraído en -- este pacto; seguimiento y evaluación que se realizarán con la - profundidad y periodicidad que las partes estimen pertinentes.

Con la firme del presente Acuerdo, los sectores obrero, - campesino y empresarial, junto con el Gobierno Federal, ratifican su voluntad de trabajar unidos, de manera concertada y solidaria en la solución de los problemas de México.

CONCERTACION DEL PECE PARA AGOSTO DE 1989 Y MARZO DE 1990

Esta concertación se llevó a cabo para el periodo comprendido entre el 1^a de Agosto de 1989 y 31 de Marzo de 1990. - En esta se acuerda lo siguiente:

ACUERDO:

1) El Gobierno Federal reitera su compromiso de mantener una estricta disciplina en las finanzas públicas para lograr el superávit previsto en la Ley de Ingreso y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

2) El sector público mantendrá sin modificaciones sus precios y tarifas.

3) El tipo de cambio se ajustará a razón de un peso diario, en promedio, a partir del próximo 1^a de Agosto de 1989 y hasta el próximo 31 de Marzo de 1990, sin abandonar el propósito de estabilizar el tipo de cambio tan pronto como las circunstancias lo permitan, preferiblemente el vencer el término de la presente concertación.

4) En el ámbito de sus atribuciones, el sector empresarial se compromete a respetar y no mover los precios, así como a proporcionar un abasto eficiente y oportuno de los bienes que produce y comercializa.

5) El Gobierno realizará un esfuerzo de particular importancia para concertar con el sector correspondiente programas de modernización en las cadenas de producción y comercialización de bienes básicos, con objeto de resolver problemas de estructura, reducir costos de producción, elevar la productividad

y evitar así que problemas de ineficiencia se traduzcan en presiones para el movimiento de los precios. Los programas incluirán medidas específicas de desregulación para apoyar a las industrias que lo requieran.

6) Los sectores obreros y empresarial reiteren su voluntad de procurar el sostenimiento, en las revisiones contractuales, de un clima propicio a la negociación en la más amplia de las partes.

7) El Gobierno federal revisará el marco que regula las importaciones con el fin de evitar fenómenos de competencia desleal. Se establecerán normas precisas para que las importaciones cumplan con los mismos requisitos de calidad que se exige a los bienes domésticos, pero en ningún momento se utilizará esta medida con fines proteccionistas.

8) El Gobierno Federal se compromete a profundizar en el proceso de desregulación económica con medidas concretas que el sector del transporte con el objeto de estimular una mayor calidad y oportunidad en estos servicios y la reducción de los costos que hoy implican para la sociedad. Así mismo, se dará especial importancia a la modernización del sector financiero.

9) El Gobierno se propone apoyar decididamente la modernización y el desarrollo del campo para aumentar su productividad y, consecuentemente el ingreso real de los campesinos.

Se otorgarán estímulos regionales, en particular a los productores de menores ingresos de las zonas temporaleras, para la práctica del barbecho post - cosecha, la comercialización y la ejecución de obras de infraestructura que incrementen los rendimientos.

La revisión de precios de garantía y comercialización se hará con oportunidad de acuerdo con el calendario agrícola procurando en cada caso su mantenimiento en términos reales. Se promoverá la concertación entre productores y consumidores para la comercialización de los productos rurales.

En los productos pecuarios se pondrán en práctica los -- programas que garanticen su desarrollo.

La modernización del campo es un objetivo fundamental; -- por ello los productores y el Gobierno atacarán a fondo los problemas estructurales que afectan la producción y la productividad.

El propósito básico es recuperar gradual y sostenidamente la rentabilidad del sector Agropecuario y forestal, a fin de -- dar certidumbre a la inversión y promover el crecimiento de la oferta y del ingreso rural.

El Gobierno Federal y los sectores productivos, en con-- gruencia con la alta jerarquía del Plan Nacional de Desarrollo otorga al problema ecológico y con el fin de evitar deterioros irreparables del medio ambiente y de la producción, concertarán con los gobiernos de los estados y las autoridades municipales la adopción de las medidas que se consideren necesarias.

10) Las partes firmantes ratifican su voluntad de vigilar estrechamente el cumplimiento de los acuerdos pactados en esta concertación a través de la Comisión de Seguimiento y Evaluación la cual deberá reforzar sus actividades, en coordinación -- con las comisiones estatales, para permitir el conocimiento -- oportuno de los problemas que se presenten y adoptar las determinaciones conducentes.

PECE. EXTENSION HASTA EL 31 DE JULIO DE 1990

Como resultado de la evolución de la economía en el curso de 1989, los sectores han decidido reafirmar el propósito de -- seguir avanzando en la consolidación de estabilidad en los precios y la recuperación gradual de la actividad económica, y han convenido en extender el plazo de la concertación vigente hasta el 31 de julio de 1990, con los siguientes:

ACUERDOS:

1) El Gobierno Federal mantendrá su compromiso de observar una estricta disciplina en las finanzas públicas para lograr los fines de la Ley de Ingresos y del presupuesto de Egresos para 1990.

2) Los sectores obrero y empresarial recomendarán a sus respectivos representantes ante la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos apoyar las propuestas que les formulará la Presidencia de dicha Comisión para:

* Otorgar a los salarios Mínimos un incremento del 10% -- con vigencia a partir del 4 de Diciembre.

* Ratificar la vigencia, a partir del 1º de Enero de 1990, de los salarios mínimos determinados de acuerdo con el punto anterior.

3) El sector empresarial recomendará a sus agremiados que los nuevos salarios mínimos que determine la Comisión se hagan efectivos a partir del 1º de diciembre.

4) El aumento al que se refiere el punto 2 anterior no -- será extensivo a los salarios contractuales. Los sectores obrero y empresarial reiteran su voluntad de procurar el sostenimiento, en las revisiones que les correspondan, de un clima propicio a la negociación en la más amplia libertad de las partes conforme al espíritu de este pacto.

5) El Gobierno Federal redoblará esfuerzos para identificar, analizar y proponer las soluciones que corresponden a los casos a que hace referencia el acuerdo 5 de la concertación vigente.

6) Los sectores obrero, campesino y empresarial recomendarán a sus representantes ante las Comisiones Estatales de Seguimiento y Evaluación que procuren vigilar estrechamente el cumplimiento de los acuerdos pactados y desarrollen, conjuntamente con los gobiernos estatales, una mayor capacidad resolutive frente a los problemas locales.

7) Las partes convienen en que seguirán vigentes los términos de la concertación suscrita el 18 de Junio de 1989.

PECE, EXTENSION HASTA EL 31 DE ENERO DE 1991

El pasado 27 de Mayo, los representantes de los sectores -- obrero, campesino y empresarial firmaron un documento por el que se extiende el pacto para la estabilidad y el crecimiento económico (PECO) hasta el 31 de Enero de 1991; bajo los siguientes:

ACUERDOS:

1) El Gobierno Federal mantendrá su compromiso de observar una estricta disciplina en las finanzas públicas lograr -- los fines de la Ley de ingresos y Presupuesto de Egresos para 1990.

2) Los sectores obrero y empresarial convienen en suscribir un Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad -- que deberá contemplar las acciones conjuntas que ambos sectores desarrollarán para tal fin a nivel de rama y de empresa. De -- manera particular, se considerarán programas específicos para -- ampliar significativamente los procesos de capacitación y adestramiento en especial el adiestramiento en planta, conforme a -- los requerimientos de mercado de trabajo. En acuerdo incluirá, igualmente, las provisiones necesarias para que los beneficios del incremento de la productividad se distribuyan en forma equi -- tativa. La suscripción del mismo se hará en un plazo no mayor -- de 60 días a partir de esta fecha.

3) El logro de las metas que el país se ha fijado y el -- avance en las que el propio Pacto persigue, requieren del mante -- nimiento de un clima de paz social. Las partes firmantes rati -- fican el propósito inalterable de que las relaciones de trabajo se desenvuelvan dentro de la Ley y se excluyan las violencias y las soluciones extrajurídicas.

4) En atención a que la evolución previsible de la balan -- za de pagos es favorable debido entre otras razones a las meno -- res transferencias al exterior resultantes de la negociación de la deuda externa y a que, en virtud de los presentes acuerdos, -- se esperan menores presiones de costos, los sectores firmantes y el Gobierno Federal consideran que es posible disminuir el ritmo del deslizamiento cambiarlo para contribuir a la consolidación --

del abatimiento de la inflación. En tal virtud, las autoridades han determinado que el tipo de cambio se ajuste a razón de 80 centavos diarios en promedio a partir del próximo 23 de mayo. En concordancia con los propósitos formulados por las partes en concertaciones anteriores, y en la medida en que las -- condiciones lo permitan, se harán reducciones adicionales en -- en el ritmo del deslizamiento cambiarlo durante la vigencia -- de esta concertación.

5) Los sectores firmantes están de acuerdo en que durante la vigencia de las concertaciones es necesario examinar las solicitudes de corrección de precios de bienes y servicios. En los casos que puedan afectar al salario real de los trabajadores se realizará el estudio socioeconómico correspondiente por la comisión especializada que se integra para tal fin.

6) Con el propósito de robustecer las finanzas públicas y corregir el crecimiento excesivo de la demanda de energéticos, -- que tiene consecuencias negativas tanto en la balanza comercial como en el medio ambiente, se realizarán aumentos moderados en los precios de algunos energéticos, en los términos de la concertación.

En atención a los graves problemas ecológicos y a la necesidad de contar con transporte público no contaminante, especialmente en las grandes zonas metropolitanas y fronterizas, se sugiere a PEMEX y las autoridades locales la adopción de acuerdo específicos que contribuyan al mismo fin.

7) Con el propósito de generar la certidumbre necesaria -- para el desenvolvimiento del sector agropecuario, de promover una adecuada rentabilidad del mismo y de coadyuvar a que los -- productores cumplan con los compromisos adquiridos en el Pacto, el Gobierno Federal aplicará una serie de medidas de política -- de comercio exterior que se traduzca en una reducción de costos para el sector.

8) El Gobierno Federal y los sectores productivos deberán reforzar, de acuerdo con el programa respectivo, el combate a las prácticas desleales de comercio exterior.

9) Los sectores obrero, campesino y empresarial encomiendan a sus representantes ante las Comisiones Estatales de Seguimiento y Evaluación, persistir en la vigilancia del cumplimiento de los acuerdos pactados y contribuir, así a una mayor capacidad resolutiva frente a los problemas locales.

10) Salvo los acuerdos antes mencionados, las partes convienen en que seguirán vigentes los términos de la concertación suscrita el 3 de Diciembre de 1989.

3. PACTO PARA LA ESTABILIDAD, LA COMPETITIVIDAD Y EL EMPLEO

PACTO PARA LA ESTABILIDAD**LA COMPETITIVIDAD Y EL EMPLEO****CONSIDERACIONES**

1. Los sectores firmantes del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico y el Gobierno Federal, después de -- analizar la evolución de la economía en el curso del esfuerzo - de concertación y tomando en cuenta las perspectivas tanto en - el ámbito interno como en el internacional, han considerado indispensable la suscripción de un nuevo Pacto para fortalecer y enriquecer la estrategia de concertación orientada a consolidar la estabilidad, impulsar la competitividad y fomentar el empleo.

2. El Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico iniciado el 1ª de enero de 1989, desarrollado a partir de los - esfuerzos iniciales de concertación de 1987, ha logrado resultados no solo positivos sino alentadores:

- La tasa de inflación de este año será de casi una quinta parte de la de 1987 y la más baja de los últimos 20 años.

- Los índices de abasto muestran una disponibilidad completa de mercancías en todo el país.

- Las tasas de crecimiento de la economía por cuarto año consecutivo habrán superado el ritmo de crecimiento de la población.

- El esfuerzo realizado en materia de finanzas públicas ha permitido obtener, por primera vez, su superávit financiero, lo

que ha apoyado el proceso de estabilización y ha permitido disponer de volúmenes crecientes de financiamiento para los diversos sectores de la actividad económica.

- La estricta disciplina fiscal ha permitido igualmente reorientar volúmenes crecientes de recursos presupuestales al gasto social en educación, salud y atención a los grupos más desprotegidos.

- La deuda pública externa, como proporción del Producto Interno Bruto, representa en la actualidad menos de la mitad de lo que significaba al iniciarse las concertaciones.

- Por su parte, el sector externo se ha constituido como un estímulo cada vez más importante de la economía nacional, gracias a la dinámica favorable de nuestras exportaciones de manufacturas y, consecuentemente de la menor dependencia de las ventas petroleras al exterior.

- Por otro parte, el flujo de capital procedente del exterior, resultado de las mejores perspectivas para la economía mexicana ha hecho posible un considerable aumento de las importaciones, permitiendo la rápida expansión y modernización de la planta productiva.

3. Nuevas circunstancias hacen indispensable poner el acento en la estabilidad, la competitividad y el fomento del empleo. La firma del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, y la pérdida de dinamismo de la actividad económica mundial, requieren de intensificar y profundizar los esfuerzos productividad ya iniciados para alcanzar mayores niveles de competitividad y poder enfrentar los retos del futuro sobre bases sólidas.

4. El entorno internacional en el que se ha desempeñado - la economía durante 1992 ha sido difícil. La caída en la dinámica económica mundial ha sido más profunda y prolongada de lo previsto, como resultado de los desequilibrios existentes en -- los principales países industrializados y las dificultades que esos han encontrado para establecer mecanismos efectivos de --- coordinación de sus políticas económicas. Es claro que México no puede sustraerse a las variaciones cíclicas de la economía - mundial. La economía se ha visto afectada por el entorno externo, lo que se ha reflejado en un menor crecimiento al esperado inicio del año. Pese a estas condiciones adversas, la persis-- tencia en los esfuerzos concertados de estabilización y la profundización del cambio estructural, como se señaló anteriormen-- te, permitirán que el crecimiento económico del país sea superior al de la población por cuarto año consecutivo y que la inflación esperada sea la más baja registrada en los últimos veinte años.

5. La creación de una zona de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá es congruente con la estrategia de modernización económica del país, orientada a la elevación permanente del nivel de vida de la población. Con el Tratado de -- Libre Comercio se establecerá un marco jurídico estable que - normará las relaciones comerciales existentes entre los tres - países. Se abrirán nuevas oportunidades para la expansión económica, la ampliación de las exportaciones, el aumento de la - inversión productiva, la generación de empleos y una distribución más equitativa del ingreso nacional. México tendrá acceso a nuevas tecnologías y podrá adoptar patrones más eficientes de producción. El aparato productivo nacional estará en - mejor posición para aprovechar economías de escala y apartir - de ellas, ser más competitivo en los mercados mundiales. De este modo el país podrá enfrentar en mejores condiciones la - competencia que se libra en el campo internacional para atraer capitales y tecnología, así como para abrir nuevos mercados a la exportación.

6. El fomento del empleo y de la planta productiva, ante un contexto internacional cada vez más abierto y competitivo, constituye uno de los objetivos básicos de esta concertación. El logro de este propósito depende en gran medida de nuestra capacidad para elevar en forma sostenida los niveles de productividad y centro de trabajo, dentro de un marco de estabilidad de precios.

7. Frente a los retos y oportunidades que significan las perspectivas de la economía mundial y el Tratado de Libre Comercio, los sectores plantean una estrategia de concertación sustentada en tesis y lineamientos concretos de observancia para las partes firmantes, orientadas a sumar los esfuerzos de la sociedad, con objeto de aprovechar para beneficio de toda la población las nuevas perspectivas que se ofrecen al país.

TESIS Y LINEAMIENTOS

8. El fortalecimiento del aparato productivo nacional con miras a lograr una mayor competitividad internacional, hacen necesario que se profundice el esfuerzo para abatir la inflación y se realicen nuevos avances en materia de productividad y empleo. Los resultados obtenidos en los últimos años colocan al país en una posición favorable para conseguir los objetivos propuestos.

9. La estabilidad de precios es indispensable para que la inversión se oriente hacia las actividades de mayor productividad y para elevar los salarios reales y el nivel de vida de la población de manera sostenida. Por ello, los sectores plantean como objetivo para el próximo año el alcanzar una inflación cercana a los niveles de nuestros principales socios comerciales. Este objetivo se conseguirá mediante la acción concertada y solidaria de todos los sectores, que evite los -

aumentos de precios que tradicionalmente significan un repunte inflacionario durante los últimos meses del año y los primeros del siguiente, cuidado que el abatimiento de la inercia inflacionaria se consolide definitivamente a lo largo de 1993.

10. Los esfuerzos realizados en las tareas de modernización económica y cambio estructural se han traducido ya en los primeros resultados tangibles de aumento en la productividad y en la eficiencia del aparato productivo. En buena parte de los sectores y empresas se advierte una reconversión orientada al logro de la competitividad y la excelencia. Ello ha inducido a un creciente volúmen de productos de calidad internacional y a la ampliación de los mercados de exportación. Debe conocerse, sin embargo, que los distintos sectores y empresas han enfrentado los retos de la competencia con diferentes grados de éxito. Es preciso por ello, revisar los esfuerzos de concertación sectorial para la elevación de la productividad.

11. El impulso a la productividad y a la competitividad requiere también de organizaciones sindicales sólidas, capaces de participar en las transformaciones que demanda la planta productiva, y de impulsar, a través de la concertación, las propuestas del movimiento obrero para orientar el proceso de cambio, asumiendo un papel activo en la modernización del país. Los empresarios deberán buscar el aumento continuo de la eficiencia productiva, a través de nuevas inversiones en tecnología, bienes de capital y equipo apropiado, el impulso al empleo y a la capacitación y una mejor administración. Los representantes del sector agropecuario a través de sus organizaciones promoverán el pleno aprovechamiento de las nuevas oportunidades que ofrecen las reformas Constitucionales, con objetivo de capitalizar al campo y aumentar la productividad. El Gobierno Federal así como los gobiernos estatales y municipales, por su parte, buscarán impulsar los logros de los sectores productivos a través -

de la adecuación continua de la regulación, y el mejoramiento de su administración y funcionamiento. Asimismo, procurarán - incorporar a la economía formal a quienes se encuentran al mar gen de la misma.

12. La política económica a instrumentarse en 1993 será - congruente con la consecución de los objetivos señalados en ma^{ter}ia de estabilización y productividad, con objeto de consolidar las bases para un crecimiento sostenido. La disciplina -- fiscal, que ha sido un elemento fundamental de la estrategia - económica seguida en los últimos años, habrá de mantenerse y - reforzarse sin recurrir a aumentos en materia impositiva. Ante las incertidumbres del entorno internacional que persisti-- rán en los próximos meses, es imperativa una mayor disciplina en el ejercicio presupuestal que signifique reducciones adicionales al saldo del débito público. Asimismo, las políticas -- monetarias y cambiaria, serán congruentes con el objetivo de - consolidar la estabilidad económica y una efectiva estabilidad de precios.

13. Los esfuerzos que en los últimos años se han encaminado a elevar el ahorro público y a disminuir el nivel de la deuda, incluyendo la desincorporación de empresas públicas y de la banca, han permitido crear nuevos espacios presupuestales para apoyar, en forma permanente, el gasto social con volúmenes crecientes de recursos. En 1993 habrá de perseverarse en esta estrategia, haciendo hincapié en la orientación del gasto hacia - el desarrollo social. Así, las erogaciones en educación, salud, vivienda y solidaridad que se han traducido en acciones para -- babatir los rezagossociales más agudos, particularmente aquéllos presentes en los medios rural y obrero, experimentarán un amento significativo en términos reales.

14. El Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) constituye - un avance fundamental en el régimen de seguridad social para --

los trabajadores, ya que además de contribuir a mejorar sus -- condiciones de vida cuando ellos alcancen la edad de retiro, - representa una fuente considerable de recursos para financiar proyectos con largos períodos de maduración, así como para la construcción de vivienda para los trabajadores.

Las reformas incorporadas a la Ley del INFONAVIT, y a las correspondientes reglas de operación recientemente aprobadas - por los sectores que integran al Instituto, establecen un mecanismo justo, transparente y ágil mediante el cual la totalidad de los recursos que se depositan en la subcuenta de vivienda - del SAR, serán utilizados para financiar la construcción de -- conjuntos habitacionales para los trabajadores, y para proporcionarles crédito a fin de que, con la suma de éstos y el saldo de la subcuenta de vivienda en su cuenta individual, puedan adquirir, construir o reparar una vivienda digna e higiénica, en los términos que establece la Constitución.

ACUERDOS

1. Se mantendrá una estricta disciplina en las finanzas - públicas como eje fundamental del esfuerzo tendiente a consolidar la estabilización de la economía. Este será uno de los -- propósitos centrales de la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que el Ejecutivo Federal someterá al Honorable Congreso de la Unión a - más tardar el próximo 15 de noviembre.

2. En este esfuerzo colectivo por obtener una inflación de un solo dígito, los precios y tarifas del sector público seguirán fijándose con las fórmulas vigentes para asegurar competividad y estabilidad. En el caso particular de la electricidad doméstica y comercial de baja tensión, los ajustes graduales -

necesarios para proveer un servicio de calidad, por ningún motivo excederán de un dígito en doce meses. Igualmente, la gasolina, para contribuir al mejoramiento ambiental, se agustará sin rebasar el límite de un dígito, en doce meses. Los peajes de transporte de carga en las carreteras de cuota no concesionadas no sufrirán aumento alguno y, de considerarse precedente, prodán se ajustadas a la baja en forma selectiva.

3. La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos en sus estudios económicos considerará las propuestas de este Pacto para rijar los salarios mínimos generales y profesionales que entrarán en vigor el 1º de enero de 1993.

4. En las revisiones contractuales los sectores obrero y empresarial reiteran su voluntad de procurar el sostenimiento de un clima propicio a la negociación en la más amplia libertad de las partes. La necesidad de mantener el crecimiento de la economía y del empleo ante un entorno internacional recesivo, y de lograr simultáneamente el fortalecimiento de los salarios reales, exige consolidar la inflación de un dígito para 1993 y promover que las negociaciones contractuales se resuelvan dentro de la tasa inflacionaria objetivo de esta concertación.

5. El sector empresarial conviene, en el ámbito de sus facultades, en absorber los incrementos en costos derivados de esta concertación, sin repercutirlos en los precios de los bienes y servicios que produce y comercializa, a fin de consolidar la estabilidad de precios. De igual manera, se compromete a seguir manteniendo un abasto adecuado de los bienes y servicios que produce, como lo ha hecho a lo largo de la vigencia de estas concercaciones.

6. En el sector agropecuario se llevará adelante un programa de apoyos que, bajo la coordinación de la Secretaría de Agri-

cultura y Recursos Hidráulicos, le signifique mayores ingresos al productor sin afectar los precios finales. Asimismo, se -- buscará mediante la concertación entre autoridad federales, es tatales y municipales, que los productores tengan un más fácil acceso a las centrales de abasto y mercados públicos en general del país. Finalmente se buscará, que en igualdad de circunstancias, se le de preferencia a los productores pecuarios en la privatización de Industrial de Abasto con el objeto de - abatir costos de intermediación.

7. La banda de flotación del tipo de cambio se seguirá am pliando. Esto se hará mediante el incremento del precio máximo de ventas del dólar a razón de 40 centavos diario, equivalentes a partir de 1993 a cuatro diez milésimos de Nuevo Peso, y por medio del mantenimiento del tipo mínimo de compra de dicha divisa al mismo nivel que ha tenido desde el día 11 de noviembre de 1991.

8. En razón de que los propósitos de estabilidad económica, crecimiento e impulso a la productividad que gufan esta - concertación tienen una fuerte relación entre sí, los sectores y el Gobierno han decidido integrar en un sola Comisión las -- funciones que hasta ahora venfan realizando las Comisiones de Seguimiento y Evaluación del Pacto para la Estabilida y el cre cimiento Económico y del Acuerdo Nacional para la Evaluación - de la Productividad y la Calidad.

La nueva Comisión de Seguimiento y Evaluación mantendrá la coordinación que existe con las Comisiones Estatales, y entre sus tareas inmediatas dará prioridad al exámen de aquellos seg tores que están enfrentando los mayores problemas. De manera conjunta, se establecerán responsabilidades y compromisos concretos de acción por parte de los sectores y del Gobierno, a fin de elevar la productividad y asegurar la viabilidad de las fuentes de trabajo.

Asimismo, los sectores obrero y empresarial convienen en apoyar la suscripción, dentro de cada centro de trabajo, de -- los programas específicos que los sindicatos o los trabajadores no sindicalizados y las empresas concerten para promover el incremento sostenido de la productividad, en términos del Acuerdo Nacional para la Elevación de la Productividad y la calidad.

9. Debido a la mayor canalización de recursos del sector público al gasto social, el Gobierno llevará adelante un programa de Solidaridad Obrera, con especial énfasis en la vivienda. Para ello se ofrecerán créditos con recursos de Solidaridad para el mejoramiento y rehabilitación de la vivienda de los trabajadores. Asimismo, se llevará adelante un programa de desregulación de la vivienda para reducir trámites y costos en la construcción de la vivienda obrera. También se abatirán, mediante concertación especial, los precios de los materiales de construcción. A través del Instituto Nacional de Solidaridad, se consolidará el Programa de Capacitación para la consolidación -- Obrera. Finalmente, mediante la creación de Comités de Solidaridad en zonas geográficas con presencia de población trabajadora, se dará atención especial a aquellos trabajadores cuyos ingresos se ubiquen entre uno y dos salarios mínimos.

10. El Gobierno continuará promoviendo, a través de los -- diversos instrumentos de que dispone, condiciones que permitan desarrollar y mantener un entorno socioeconómico propicio al -- incremento sostenido de la productividad y de la competitividad. De manera destacada, proseguirá el proceso de desregulación de la actividad económica, con objeto de remover obstáculos generadores de ineficiencias, propiciar una mayor competitividad e inducir reducciones de costos en muy diversos ámbitos de la actividad económica. Para este fin, se seguirán promoviendo reformas legales y administrativas para la actualización del marco normativo en materia de competencia, transferencia de

tecnología, inversión extranjera, normalización, investigación y propiedad industrial. Asimismo, se seguirán impulsando el - comercio exterior y el desarrollo de la micro, pequeña y media na empresa, así como los programas sectoriales de ajuste ante el cambio estructural y la apertura comercial.

Este Pacto tendrá vigencia a apartir de esta fecha y hasta el 31 de diciembre de 1993.

Se firma este convenio en la residencia oficial de Los -- Pinos, el día veinte del mes de octubre de 1992, ante el C. Pre sidente de los Estados Unidos Mexicanos.

BIBLIOGRAFIA Y HEMEROGRAFIA

" A "

- Aguayo Quezada, Sergio y Bagley Bruce, Michel. et. al.
"En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional". Editorial Diana. México, 1990.
- Aguilera Gómez, Manuel. "La Desnacionalización de la Economía Mexicana". Fondo de Cultura Económica: México, 1984.
- Ai. Camp, Roderic. et. al. "Los intelectuales y el poder en México". El Colegio de México. México, 1992.
- Ai. Camp, Roderic. "La formación de un gobernante. La socialización de los líderes políticos en el México post-revolucionario". Fondo de Cultura Económica. México, 1981.
- Alzati, Fausto. et. al. "México en la economía internacional. Colección Ensayos sobre la Modernidad Nacional". Editorial Diana. México, 1989.
- Anguiano, Arturo. et. al. "La modernización de México". Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco. División de Ciencias sociales y Humanidades. Primera edición. México, 1990.
- Ansart, Pierre. "Ideología, conflictos y poder". Premio editora. México, 1990.
- "Anuario de la URSS 1987". Agencia de prensa Novosti. Moscú, 1987.
- Apter, David. "Estudios de la modernización". Amorrortu editor Buenos Aires, Argentina, 1970.

" B "

- Basáñez, Miguel. "El pulso de los sexenios 20 años de crisis en México". Siglo XXI Editores. México, 1990.
- Basáñez, Miguel. "La lucha por la hegemonía en México 1968-1990". Siglo XXI Editores. México, 1991.
- Basáñez Miguel. "La Lucha por la hegemonía en México 1986-1990". Siglo XXI Editores. México, 1990.
- Barry B. Levine. "El desafío neoliberal. El fin del tercermundismo en América Latina". Grupo Editorial Norma. México, 1992.
- Becerra Ramírez, Daniel. "Las reformas jurídicas de Mijaíl Gorbachov". "La ley de empresas estatales y la ley sobre empresas mixtas". Boletín mexicano de derecho comparado. México, 1989.
- Benejam, María Antonieta. "La cuenca del pacífico, Estados Unidos y la nueva hegemonía mundial". CISEUA-UNAM. Serie: apoyo a la docencia. México, 1991.
- Borja Martínez, Francisco. "El nuevo sistema financiero mexicano". Fondo de Cultura Económica. Primera edición. México, 1991.

" C "

Cámara de Diputados, LIV Legislatura. "El Tratado de Libre Comercio". Comisión de Comercio. Primera Edición. México, - 1991.

Centro de Estudios Sociológicos- El Colegio de México. "México en el umbral del milenio". El Colegio de México. México 1992.

CISEUA-UNAM. "Informe anual 1990-1991. Centro de Investigaciones sobre Estados Unidos de América" - Coordinación de Humanidades de la UNAM. México, 1991.

Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. - "Transiciones Políticas". Tomo I. Colección Política y - Administración. CNCPYAD. Primera Edición México, 1991.

Coloquio de Invierno. "Las américas en el horizonte del cambio". UNAM-Fondo de Cultura Económica. México, 1992.

Coloquio de Invierno. "La situación mundial y la democracia". UNAM-Fondo de Cultura Económica. México, 1992.

Coloquio de Invierno. "México y los cambios de nuestro tiempo". UNAM-Fondo de Cultura Económica. México, 1992.

Comisión de Comercio-Cámara de Diputados. LIV Legislatura. - "El Tratado de libre Comercio". Gran Comisión de la Cámara de Diputados. Primera Edición. México, 1991.

Crozier, Michel "Estado Modesto, Estado Moderno. Estrategia para el cambio". F.C.E. México, 1989. 269 pp.

Crozier, Michel. "Estado Modesto, Estado Moderno. Estrategia - para el cambio". Fondo de Cultura Económica. Primera Edición en español. México, 1989.

Crozier, Michel "Estado Modesto, Estado Moderno, Estrategias para el cambio". FCE, 1a. Edición México, 1989.

" D "

De Olloquí, Juan José. "Implicaciones jurídicas de la apertura -
comercial". CISEUA-UNAM. Serie: Documentos. México, -
1990.

Diarios Oficiales de la Federación 28-12-71, 30-12-77, 29-12-78,
31-12-80 y 30-12-88.

Díaz Redondo, regino. "Entre dos océanos. Siglo XXI Editores. -
México, 1991.

Dunleavy, Patrick. Democracy, "Bureaucracy and public choice. -
Economic explanations in political science".
Prentice Hall. First edition. Great Britain, 1991.

" E "

Edward, Sebastian. "Crecimiento, reforma y ajuste". Fondo de -
Cultura Económica. México, 1992.

El Colegio de México-Centro de Estudios Sociológicos.

"México en el umbral del milenio. El Colegio de México.
México, 1992.

"El diario de Caracas". 18-I-1989. Caracas, Venezuela.

"El Mercado de Valores". Nacional Financiera. Año XLV, Número 7,
Febrero 18, 1985.

"El Mercado de Valores". Nacional Financiera. Año XLVI. Número
5, Febrero 3 de 1986.

"El Mercado de Valores". Nacional Financiera. Año XLVI, Número
5, Febrero 13 de 1986.

"El País. 5-III-1989. Madrid, España.

"Estudios Políticas", revista de la Facultad de Ciencias Políti-
cas y Sociales de la UNAM Nueva Epoca. Vol. 4 Abril- Sep
tiembre, 1985.

Etzioni, Amitai. "Mixed-Scanning: A Third Approach to Decision -
Making" in Public Administration Review. December 1967
vol. 27 Núm. 4, Columbia University, U.S.A.

"El Universal", 23 de julio de 1985.

"El Universal", 25 de julio de 1985.

"El Universal", 26 de agosto de 1985.

"Excelsior" 1° de junio de 1986.

"Excelsior" 3 de junio de 1986.

"Excelsior" 9 de junio de 1986.

"Excelsior" 11 de junio de 1986.

"Excelsior" 17 de julio de 1986.

"Excelsior" 17 de abril de 1989.

" F "

Financial Times. 1-II-1989; 21-II-1989; 1-III-1989; 1-III-1989;
7-III-1989; 7-III-1989; 15-III-1989.

Estados Unidos de América.

"Finanzas", revista mensual del Instituto Mexicano de Ejecutivos
de Finanzas. Marzo 1989.

"Folleto de la SPP": Participación del Sector Público en el PIB
de México, 1975-1983. INEGI. México, 1985.

Forester, John. "Bounded Rationality and the politics of Muddling
Through" in Public Administration Review. January-February
1984. Vol. 44, Núm. 1, Cornell University, U.S.A.

" G "

- García Alba Iduñate, Pascual. et. al. "La Economía Mexicana: Evolu
ción y Perspectivas". Editorial Diana. Colección Ensayos
sobre la Modernidad Nacional. México, 1989.
- Gertz M., Alejandro. "México, perfil de un rostro oculto".
Lasser press. México, 1992.
- González Casanova, Pablo y Aguilar Camín, Héctor (Coords). "México
ante la Crisis". Siglo XXI Editores. México, 1986.
- González Graf, Jaime. Coordinador. "Las Elecciones de 1988 y la
Crisis del Sistema Político". Serie Análisis Político.
Instituto Mexicano de Estudios Políticos-Diana. México,
1989.
- Gran Comisión-Cámara de Diputados. LIV Legislatura "El trabajo de
los diputados. Informes de las Comisiones y Comités". -
Gran Comisión de la Cámara de Diputados.
LIV Legislatura. Primera edición. México, 1991.
- Guerrero, Omar "El Estado Majestuoso ante la Privatización" Docu-
mento mecanográfico. F.C.P. y S. UNAM. México, 1990 36pp.
- Guerrero, Omar. "Privatización de la Administración Pública".
Documento mecanográfico. F.C.P. y S.-UNAM.
México, 1990. 36 pp.
- G. Pérez y S. León. "17 ángulos de un sexenio". Editorial Plaza
y Janes. México, 1990.
- Gutiérrez Garza, Esthela. "La crisis del Estado de bienestar".
Siglo XXI editores. México, 1992.

" H "

- Hanke, H. Steve. "Privatización y Desarrollo". Centro Internacional para el Desarrollo Económico-Editorial Trillas. Primera edición. México, 1989.
- Hanke, Steve. "Privatización y Desarrollo". Ed. Trillas. México, 1989. 239 pp.
- Hernando de Soto. "Las nuevas reglas del juego. Hacia un desarrollo sostenible en América Latina". Editorial Oveja Negra. Lima, Perú, 1992.
- Hirschman O.A. and Lindblom C.E. "Economic development, research and development, policy making: some converging views, in Behavioral Science Vol. 7. 1972, U.S.A.
- Huerta Veytia, Rafael G. "Mexico Exportador de Petróleo y el GATT" Tesis Profesional. Facultad de Economía-UNAM. 1981.

" J "

Jackson, John Howard. "The world trading system; law and policy - of international economic relations". Cambridge, Mass., 1989.

Jessop, Bob. "El gobierno de lo ingobernable; acuerdo en la crisis" en Revista Mexicana de Sociología. México, 1989.

Jessop, Bob. "El Gobierno de lo ingobernable; acuerdo en la crisis", en Revista Mexicana de Sociología. México. pp 789 a la 813.

" K "

Kegley W. Charles, Jr. and Wittkopf R. Eugene. "American Foreign policy. Pattern and process". St. Martin's Press. Fourth edition. New York, 1991.

" L "

"La Prensa". 18 de febrero de 1985.

"La Prensa Gráfica", Caracas, Venezuela. 28-II-1989; 3-III-1989
Caracas, Venezuela.

Le Monde. 2-III-1989. París, Francia.

Leal, Juan Felipe. "El Obrero Mexicano". Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM-Siglo XXI. Editores.
México, 1985.

Lefort, Claude. "La invención democrática". Nueva visión. México, 1992.

Lindblom E. Charles. "Still Muddling, Not Yet Through" in "Public Administration Review". November-December 1979. Vol. 39
Yale University, U.S.A.

López Díaz, Pedro. "La crisis del sistema político mexicano". -
Editorial Fontamara-UNAM. Primera edición. México, 1989.

Lowi J., Theodore. "American Business, Public Policy, cases -
estudies and Political Theory" en World Politics Review -
July, 1964. New York, U.S.A.

" M "

- Marcos, Patricio. "Cartas Mexicanas". Nueva Imagen. México, -
1988.
- Marcos, Patricio. "Los nombres del Imperio". Nueva Imagen México,
1992.
- Márquez Padilla, Paz Consuelo y Mónica Vereza Campos (Coords.) -
"Estados Unidos: sociedad, cultura y educación", CISEUA-
UNAM, volumen 1. Serie: estudios. México, 1991.
- Márquez Padilla, Paz Consuelo y Mónica Vereza Campos (Coords.) -
"La administración Bush". CISEUA-UNAM, volumen II. Serie:
estudios, México, 1991.
- Merino Huerta, Mauricio y Patiño Arias, Patricio. "La Administra-
ción del Cambio, Ensayo sobre la Identidad Contuso de la -
Administración Pública Mexicana". INAP. México 1987.
- Meyer, Jean. et. al. "Perestroika I y II". Fondo de Cultura Econó-
mica. Primera edición. México, 1991.
- Molina Piñeiro, Luis J. "Estructura del Poder y Reglas de Juego -
Político en México". UNAM. México, 1984.

" N "

Nagle D., John. "Sistema y sucesión. Las bases sociales del reclutamiento de la élite política". Premio Editora. México, 1992.

Novedades, 28 de agosto de 1985.

" O "

O'Connor, James. "El significado de la crisis". Editorial revolución. México, 1992.

Offe. Clause. "Ingovernabilidad. El renacimiento de las teorías conservadoras", en Revista Mexicana de Sociología. México. pp. 1847 a la 1866.

Offe, Claus. "Ingovernabilidad. El renacimiento de las teorías conservadoras" en Revista Mexicana de Sociología. México, 1989.

O. Hirschman Albert. "Interés privado y acción pública". Fondo de Cultura Económica. México, 1982.

" p "

- Padioleau G., Jean "El Estado en concreto, FCE, la Edición, -
México, 1989.
- Padioleau, Jean. "El Estado en Concreto." F.C.E. México 1989 -
233 pp.
- Periódico Excélsior, 13-01-1990; 12-11-1990; 15-11-1990; México.
- Periódico Excélsior, 22 de mayo, 23 de mayo, 30 de mayo, 6 de -
junio, 12 de julio, 19 de septiembre, 26 de septiembre.
- Periódico El Nacional, Caracas, Venezuela. 04-XII-1988; 4-III-1989
Caracas, Venezuela.
- Periódico El Universal, 6-I-1989; 9-I-1989; 27-II-1989; 5-III-1989
México.
- Poder Ejecutivo Federal. "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988".
Secretaría de Programación y Presupuesto. Primera edición
México, 1983.
- Ponce G. Dolores y Alonso C. Antonio. "México Hacia el Año 2010:
Política Interna". Centro de Estudios Prospectivos, Fun-
dación Javier Barrios Sierra A.C. LIMUSA-Noriega, México,
1989.
- Pozas, Ricardo. et. al. "Las empresas y los empresarios en el -
México contemporáneo". Enlace-Grijalvo. México, 1992.
- Presidencia de la República. Diccionario biográfico del gobierno
mexicano 1984. Presidencia de la República. México 1984.

Presidencia de la República. Diccionario biográfico del gobierno mexicano 1989. Presidencia de la República. México, 1990.

"Programa de Desarrollo de la Alta Dirección de la Empresa Pública" Centro Nacional de Productividad. México, Agosto de 1981.

" R "

Ramírez Brun, Ricardo. "Estado y Acumulación de Capital en México. 1929-1983". Universidad Nacional Autónoma de México. - México, 1984.

Ramos Esuivel, Alejandro. "La guerra que viene". Grupo editorial Iberoamérica. México, 1992.

"Revista de Administración Pública" No. 55156. julio-diciembre - de 1983. INAP. México.

"Revista de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa. Año 8 No. 16. - Julio-Diciembre 1988. México.

"Revista de Comercio Exterior". Volumen 36. Número 9. México. - septiembre, 1986.

"Revista Economía Mexicana". Núm. 7. Centro de Investigación y - Docencia Económica. México, 1985.

Revista "Este País", tendencias y opiniones, abril, julio, agosto, septiembre, octubre y noviembre de 1991 y enero de 1992. México, D.F.

"Revista el Economista Mexicano". Vol. XVII No. 4, Julio-Agosto 1983. México.

- "Revista Empresa Pública, Problema y Desarrollo". Vol. I. Núm. 1
enero-abril de 1986. Centro de Investigación y Docencia -
Económica. México.
- "Revista Ensayos", colección Administración Pública. Centro de -
Investigación y Docencia Económica, México, 1981.
- Revista "Examen". 15 de junio de 1990. Año 3. Núm. 13.
- "Revista Expansión". Vol. XVII No. 423. Septiembre 4, 1985 -
México.
- Revista "Expansión", octubre, noviembre y diciembre de 1991 y -
enero y febrero de 1992. México, D.F.
- "Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales" Año XXXIII, -
Nueva Epoca. Julio-Septiembre 1987. No. 129. México.
- Revista "Nexos", número 146, febrero de 1990. México.
- Revista "Nexos", octubre, noviembre y diciembre de 1991 y enero y
febrero de 1992. México D.F.
- Revista "Política y Administración". Colegio Nacional de Ciencias
Políticas y Administración Pública.
Vol. Núm. Abril-Junio. México, 1991.
- Revista "Proceso". 12 de febrero de 1990. México.
- Revista "Siempre" junio 12 de 1990. Número 1929. año XXXVI. -
p-24 y 25.
- Revista "Vuelta", número 153, agosto de 1989. México.
- Rey Romay, Benito. "La Ofensiva Empresarial Contra la Interven---
ción del Estado". Instituto de Investigaciones Económicas
- UNAM. Siglo XXI, Editores. México, 1984.

- Rives Sánchez, Roberto. "Elementos para un Análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México". INAP. - México, 1984.
- Roett, Riordan. "Relaciones exteriores de México en la década de los noventa". Siglo XXI editores. México, 1992.
- Roger D., Hansen. "La política del desarrollo mexicano". Siglo XXI editores. México, 1990.
- Rossell, Mauricio. "Genesis y Metamorfosis del Partido Revolucionario Institucional". Joaquín Porrúa Editor. México, 1989.

" S "

- Sánchez, Marco Aurelio. "Fin de siglo. Cambios políticos en México y el mundo". Universidad Autónoma Metropolitana. - México, 1992.
- Savas A.S. "La clave para un Gobierno mejor Privatización Ed. - Gernika. México, 1989. 431 pp.
- Scherer García, Julio "Los presidentes. Grijalbo. México, 1988.
- Schmidt, Helmut. "Hombres y poder". Editorial Plaza y Janes. - México, 1989.
- Schimiller C. Philippe. "Neocorporativismo, Tomo I. Más allá - del Estado y el mercado". Alianza editorial. Barcelona, España, 1992.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. "Sistema de Cuentas - Nacionales. Tomo VI". SPP. México, 1985.
- Sthephan, Schmidheing. "Cambiando el mundo". Fondo de Cultura - Económica. México, 1992.

- Seijas Román, Germán. "Políticas y estrategias de la banca múltiple". El Colegio de México. Primera edición. México, - 1991.
- Serra Puche, Jaime. "Hacia un Tratado de Libre Comercio en América del Norte". Porrúa. México, 1992.
- Silvia Michelena, José A. "Política y bloques de poder. Crisis - en el sistema mundial". Siglo XXI editores, México, - 1992.
- Smith H., Peter. Los laberintos del poder. "El reclutamiento de - las élites políticas en México, 1900-1971". El Colegio de México. México, 1981.
- Speakes, Larry. "Sin pelos en la lengua). La presidencia de - Reagan criticada por el exvocero presidencial. Editorial Grijalbo. Primera edición en español. México 1988.
- Sunkell, Osvaldo. "El desarrollo desde dentro". Fondo de Cultura Económica. México, 1990.
- Székely, Gabriel. et. al. "México ante la Crisis. El Contexto - Internacional y la Crisis Económica". Siglo XXI Editores. México, 1986.

" T "

Talavera, Abraham. Coord. "La Política Mexicana y el Cambio - Democrático". Colección Ensayos sobre la Modernidad Nacional. Editorial Diana. Primera Edición, México, 1990.

"The Economist". 30 de diciembre de 1988.

"The Journal of Commerce. 2-III-1989. Estados Unidos de América.

"The Miami Herald." 1-III-1989; 7-III-1989. Estados Unidos de América.

"The New York Times". 28-II-1989; 1-III-1989; 2-III-1989; 3-II-1989 6-III-1989; 8-III-1989; 9-III-1989. Estados Unidos de América.

"The Wall Street Journal". 2-III-1989; 6-III-1989; 13-III-1989. Estados Unidos de América.

" U "

UNAM-Facultad de Economía. "El Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos-Canadá. Informe para la Comisión de Comercio". Volumen I, II y III. UNAM-FE. México, 1990.

UNAM-Facultad de Economía. "El Tratado de Libre Comercio: México Estados Unidos, Canadá. Informe para la Comisión de Comercio de la Cámara de Diputados". Volumen I. Primera Parte Editorial UNAM. México, 1991.

USA Today. 28-II-1989; 1-III-1989. Estados Unidos de América.

" v "

- Valadés, Diego y Ruiz Massieu, Mario Coords. "La Transformación del Estado Mexicano. Dinna, 1a. Edición. México, 1989.
- Valenzuela Feijóo, José. "Critica del modelo neoliberal". Colección América Latina. Facultad de Economía de la UNAM. Primera edición. México, 1991.
- Varios Autores. "La Constitución Mexicana, Rectoría del Estado y Economía Mixta". Editorial Porrúa. México, 1985.
- Vega Cánovas, Gustavo y Aguayo F., Gil. "México-Estados Unidos 1990". El Colegio de México. México, 1992.
- Vernon, Raymon. "La promesa de la privatización". Fondo de Cultura Económica. México, 1990.
- Vidal Villa, José María. "Hacia una economía mundial". Editorial Plaza y Janes. México, 1990.
- Vidal Villa, José María. "Hacia una economía mundial". Plaza y Janes, Barcelona, España, 1992.
- Villarreal, René. "Mitos y realidades de la empresa pública". Diana., México, 1989.