



59
2ej^o
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA
DIVISION DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CONSIDERACIONES EN TORNO A LA REFORMA
ECONOMICA DEL ESTADO MEXICANO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMIA

P R E S E N T A :
CORNELIO MARTINEZ LOPEZ

DIRECTOR: ROLANDO CORDERA CAMPOS

MEXICO D F.

NOVIEMBRE DE 1993

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

CONSIDERACIONES EN TORNO A LA REFORMA ECONOMICA DEL ESTADO MEXICANO

INDICE

INTRODUCCION

I.-) HACIA UNA CONCEPCION GLOBAL SOBRE LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA Y DEL PROCESO DE REFORMA ESTATAL.

- 1.1) Un intento por estructurar una visión integradora de los distintos modelos sobre el Estado, la economía y la sociedad.
- 1.2) El carácter de las políticas estatales.
- 1.3) El sentido de la presencia estatal en la economía.
- 1.4) Límites y contradicciones del intervencionismo estatal.
- 1.5) El proceso de reforma estatal.
- 1.6) Puntos de la Agenda de la Reforma Estatal.
- 1.7) El probable perfil futuro del Estado.

2.-) EL CONTEXTO ECONOMICO INTERNACIONAL DE LAS ACTUALES REFORMAS ESTATALES DE AMERICA LATINA Y LAS CONDICIONES DE SU DESARROLLO FUTURO.

- 2.1) Las transformaciones de la economía mundial y sus repercusiones para América Latina en la década de los ochenta.
- 2.2) Algunas nuevas condicionantes del desarrollo de América Latina.

3.-) LA REFORMA ECONOMICA DEL ESTADO MEXICANO I

- 3.1) Los referentes obligados de largo plazo.
- 3.2) De los 60 s a los 70 s; el agotamiento de un modelo.
- 3.3) El perfil de la economía y sus sectores durante los setenta.
- 3.4) Las reformulaciones de mediados de los setenta.
- 3.5) Los condicionantes externos de la crisis en los inicios de los ochenta.
- 3.6) Las medidas del nuevo gobierno.
- 3.7) Fines y alcances de las reformas constitucionales referentes a los artículos de la rectoría económica del Estado mexicano.
- 3.8) Ajuste de las finanzas públicas.
- 3.9) Reestructuración de la industria paraestatal.

4.-) LA REFORMA SALINISTA DEL ESTADO.

- 4.1) Los Constituyentes del 17 como referentes obligados en el proceso de reforma estatal salinista.
- 4.2) La soberanía y la justicia social.
- 4.3) El aspecto político de la Reforma estatal.
- 4.4) Las reformas constitucionales.

5.-) LA REFORMA ECONOMICA DEL ESTADO MEXICANO II

- 5.1) Los temas de la reforma económica del Estado.
- 5.2) La reforma estatal mexicana vista como proceso.
 - A) La estabilización de la economía mexicana.
 - B) La reestructuración de la economía mexicana (privatización, desregulación y apertura comercial).
- 5.3) Los instrumentos de las reformas.
- 5.4) Los ritmos de las tres reformas.

6.-) CONSIDERACIONES EN TORNO A LA REFORMA ECONOMICA DEL ESTADO MEXICANO

- 6.1) Una visión esquemática del proceso de reformas.
- 6.2) Tendencias generales del proceso de reformas en México.
- 6.3) Tensiones y espacios críticos del proceso de reformas económicas.

7.-) ANEXO ESTADISTICO

8.-) BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCIÓN

La intención de realizar una tesis con un tema como la reforma económica emprendida por el Estado mexicano de los últimos años se fundamenta, en la necesidad de aclarar en lo personal algunas ideas y concretar algún referente básico para continuar en el futuro, con el estudio del mismo.

El tema referido ha cobrada relevancia a partir de un periodo muy comentado (1989) en que abundaron las argumentaciones oficiales discutiendo la reforma¹ del Estado y a la sociedad mexicana misma. Desde entonces, se han vertido un sinnúmero de ideas, propuesta alternativas de carácter parcial y de objeciones en torno al rumbo que han escogido los gobiernos delamadridista y salinista para reinsertar a México en un mundo que acusa impresionantes transformaciones por su profundidad y rapidez y que a la vez se ocasionan a la vez por profundos desequilibrios que ya acusaban los fundamentos de la reproducción nacional desde hacía tiempo.

El trabajo aquí presentado tiene la pretensión de hacer un seguimiento de ese debate, no sin antes advertir, que si bien se hará referencia obligada a las reformas del ámbito político y social, la atención primordial se ubicará en la reforma económica.

Ello implica una importante acotación de todo el complejo proceso de transformaciones que se han emprendido y que buscan lograr la "modernización" del país.

El itinerario elegido para el desarrollo del tema propuesto, inicia recreando algunas ideas que se consideran básicas para la comprensión de las relaciones entre Estado, economía y sociedad. A partir de tal referencia, se sigue con cuatro subtemas que complementan el presente trabajo.

En el primer capítulo se establece un marco teórico que sirva como referente

¹ El término reforma hace referencia al proceso mediante el cual se pretenden lograr cambios institucionales que reinserten favorablemente a México en la dinámica mundial en curso.

conceptual básico, de forma tal que permita establecer los elementos necesarios para estructurar una concepción global de la intervención del Estado en la economía. El sondeo del carácter de las políticas estatales, la presencia estatal en la economía, así como los límites y contradicciones del intervencionismo estatal, son referentes obligados para resaltar, en sus aspectos más generales, en qué consiste la reforma de el Estado, así como los ámbitos y alcances del proceso.

El segundo capítulo ha sido elaborado con la intención de contextualizar las actuales reformas estatales en América Latina a partir de identificar las condicionantes de su desarrollo en la década de los ochenta para, posteriormente, señalar algunas de las directrices básicas que orientarán el desarrollo futuro de la región.

Con los antecedentes referidos hasta aquí, puede abordarse el estudio del caso mexicano retomando, como referentes de largo plazo, las ideas siguientes:

A) En nuestro país, el proceso de reforma estatal comienza a plantearse como necesidad hasta finales de la sexta década del presente siglo, y hasta los inicios de la siguiente en que comienzan a estructurarse respuestas gubernamentales profundas y continuas de cara al agotamiento del modelo de crecimiento y de los mecanismos de consenso político utilizados hasta entonces.

B) Las reformulaciones estatales en el ámbito económico de mediados de los setenta fueron insuficientes para revertir los problemas que ya tendían a frenar la expansión económica.

C) El entorno internacional nunca había condicionado como ahora al proyecto de recuperación económica y la redefinición de los perfiles del México moderno en sus distintos ámbitos.

D) La voluntad gubernamental de cambiar se ha reflejado en espacios en que incide de forma simultánea la reforma estatal. Estos a la vez son: (Ayala 1991:168):

► **El sistema político.**- abarca los espacios de representación social, los procesos electorales, los canales por los que se atienden las demandas de las organizaciones sociales.

► **La administración pública.**- comprende normas y regulaciones, instancias y organismos gubernamentales.

► **El sector público.**- espacio en que se manejan las estrategias de desarrollo, de política económica, las políticas públicas, las políticas sectoriales, el redimensionamiento del mismo...

► **El pacto constitucional.**- o contrato social, que norma de forma más importante la convivencia de quienes pertenecen a una nación y que alude al sentido más fuerte de la reforma en cuanto puede derivar en la "refundación" del Estado mismo a través de su modificación.

E) La profundidad e intensidad de las reformas conlleva riesgos que deben ser identificados y debatidos, permitiendo con ello realizar las reformas de forma más eficaz, distribuyendo costos sociales más equitativamente y articulando pertinentemente los distintos procesos.

Para abordar el caso mexicano he creído necesario revisar el perfil de la economía durante la década de los setenta, hacer un breve recuento de las medidas de política económica llevadas a cabo por los gobiernos de aquella década y, posteriormente, identificar los factores externos e internos que ocasionaron la crisis de inicios de la década de los ochenta.

También se han recuperado y ordenado las medidas más importantes llevadas a cabo durante el gobierno de Miguel de la Madrid; de entre todas ellas, por sus implicaciones y alcances; se ha puesto especial atención en los objetivos y limitaciones de las reformas a los artículos constitucionales referentes a la rectoría económica del Estado en la economía. Además por ser referidos al mismo proceso, se han abordado temas como el ajuste de las finanzas públicas y el proceso de reestructuración de las empresas paraestatales.

La reforma del Estado como objeto de estudio cobra cabal sentido cuando comienza el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Por esa razón se aborda en el apartado quinto del presente trabajo. En él se han pretendido destacar las propuestas de mediano y largo plazo que ha vertido el hoy Presidente de la República desde sus discursos de campaña. Se destacan además algunos comentarios respecto a los valores rectores que guían el proceso -soberanía,

justicia social, democracia-, los ritmos de las tres reformas, (la político-social, la económica y la constitucional), los instrumentos utilizados para llevar a cabo las mismas para así tener la posibilidad de establecer una idea más completa en torno a la reforma económica del Estado.

Son varios los puntos que de éste tema han sido desarrollados: la estabilización de la economía, el proceso de reestructuración de la misma, así como la revisión de los sectores económicos emprendida por el Presidente Salinas y que, por lo demás, puede apreciarse como procesos aún incompletos.

Finalmente, se estructuran algunas ideas de lo que el proceso de reforma económica implica; sus vertientes, alcances, limitaciones y un breve señalamiento de un tema por demás relevante: los riesgos implícitos de cualquier intento por modificar pautas de desenvolvimiento y expectativas de los actores sociales que habían permanecido desde la revolución mexicana fundamentalmente invariables, y que ahora se encuencan de cara a una serie de transformaciones mundiales por demás inciertas.

1.-) HACIA UNA CONCEPCIÓN GLOBAL SOBRE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA Y DEL PROCESO DE REFORMA ESTATAL.

Pretender abordar el problema de la reforma estatal en cualquiera de las latitudes del mundo actual, y más específicamente, las reformas económicas del Estado mexicano, hacen imprescindible revisar la discusión que en torno a las relaciones establecidas entre el Estado, la economía y la sociedad ha surgido en los últimos años, para, posteriormente abordar satisfactoriamente la reforma del primero.

A partir de avances de éste tipo, pueden lograrse discusiones más provechosas orientadas a ubicar las principales directrices que guían las actuales transformaciones de los estados nacionales en el mundo, y más específicamente en América Latina y México.

Para éste propósito, desarrollar algunos rasgos importantes de las fisonomías estatales sujetas a cambios, seguramente servirá de base sólida al momento de presentar algunas consideraciones respecto al caso concreto de México.

1.1) Un intento por estructurar una visión integradora de los distintos modelos de estudio sobre el Estado, la economía y la sociedad.

Se ha dicho que el Estado aparece por todos lados regulando nuestras condiciones de vida, desde el momento en que se nos expiden nuestros registros de nacimiento, hasta el día en que se precisa el certificado de defunción (Held 1989:11); sin embargo, la naturaleza del mismo no es fácilmente comprensible, a pesar de que ningún otro tema de estudio ha sido más enfocado en la teoría política y social¹.

¹ Según Alford y Friedland (1988:2) el Estado en su acepción moderna, comenzó a ser utilizado a partir del comienzo del siglo XVII en Francia y ello obedece a que se lograron conjugar tres elementos claves: una autoridad

Una de las razones más importantes ha sido expuesta por Alford (Ibíd) cuando señala que el significado de "Estado" adquiere distintas connotaciones, dependiendo de la perspectiva individual, organizacional o societal, así como de los supuestos empleados respecto a las relaciones establecidas entre estas perspectivas y niveles analíticos.

Por ello, al esbozar el perfil del Estado como objeto de estudio, se ha recurrido al recuento -inacabado por cierto- que de los distintos modelos sobre Estado, ha hecho José Ayala en el apartado de su trabajo doctoral "La economía, la sociedad y el estado, enfoques y modelos".

En este intento por concebir un enfoque integrador (Ayala:1989) se ha resaltado la necesidad de que los determinantes políticos de la política económica, puedan relacionar la conducción de los asuntos del Estado, y las restricciones estructurales implícitas en la organización socioeconómica de cada nación. El logro de esta aspiración debe, -obligadamente- conceder una importancia decisiva a la **organización de la sociedad y el Estado**, pues de ello depende la adecuada percepción del modo en que se desenvuelve relación Estado-sociedad, misma que está inmersa en un entorno en el que claramente pesan:

- a) Las presiones provenientes de diversos grupos de la sociedad.
- b) El modo en que resultan afectados los intereses de los grupos.
- c) La combinación de múltiples decisiones implícitas en la política económica.
- d) Los usos alternativos de recursos que provienen de los sectores público y privado y que no necesariamente son aplicados directamente de acuerdo a los intereses de los grupos.

En la pretensión de erigir un enfoque integrador, también destaca la necesidad de analizar el proceso a través del cual se forman **coaliciones de intereses** que obligadan a converger en políticas que no recogen necesariamente todos los intereses, pues la organización socioeconómica genera arenas para dirimir

centralmente unificada, un creciente aparato de control burocrático y una clara definición de fronteras nacionales.

conflictos, y el modo en que las mismas se constituyen juegan un papel crucial en la definición de políticas estatales.

Es pertinente hacer aquí un alto para agregar que los diversos niveles de organización socioeconómica no transmiten comúnmente las preferencias puras de los agentes, sino más bien, combinaciones complejas, que al final del proceso alteran las preferencias originalmente elegidas y hacen que la política económica no refleje fielmente la lucha y la competencia entre intereses, justamente porque el grado de organización de cada grupo y sus enfrentamientos refractan sus pretensiones originales.

Por lo hasta aquí expuesto, se podría pensar (por los elementos conjugados en la descripción de sus relaciones) que la organización de la relación Estado-sociedad es caótica, sin embargo no necesariamente es así. Es más bien de difícil comprensión, pues depende a la vez del grado de organización que alcancen elementos como la fuerza de trabajo, el capital, el Estado, el sistema político o la misma economía nacional con respecto a la internacional².

Así, puede apreciarse que existe interdependencia por lo menos entre los elementos aquí mencionados que dan lugar a una organización densa con una doble dirección; como un complejo sistema interrelacionado (estructuralmente), y como un sistema de relaciones mutuas de carácter interinfluyente en que inciden dos aspectos:

- ▶ La matriz de incentivos que moldean la organización y comportamiento de los actores, no por una institución, sino por la relación entre éstas, y

- ▶ El que cada política tiene sus consecuencias, más allá de su esfera inicial de acción, como resultado del entorno de las relaciones interinstitucionales.

²Según Patricia Silva (1991:20), no existe separación clara entre actores sociales, fuerzas políticas y Estado, con lo cual el planteamiento de las tensiones, las demandas de la sociedad y su procesamiento por el sistema político, se transforman en elementos fundamentales en la construcción, mantención, desenvolvimiento y poder de grupos, clases e intereses.

En la misma relación Estado-sociedad que nos interesa delinear, juega un papel destacado el concepto de sistema político, que aquí es entendido como un complejo conjunto de relaciones entre las organizaciones políticas que recogen las visiones y los intereses de los grupos que representan a través de ciertas reglas y superación.

Cada sistema político tiene sus particularidades operativas (parlamento, partidos, instituciones, marco jurídico...) y se convierten en elementos que pueden favorecer, o por el contrario, obstruir el cambio socio-económico y la implantación de reformas, si bien la experiencia general revela que los sistemas políticos cambian lentamente.

Una conclusión importante en relación a la organización socio-económica consiste en concebir a la política como un proceso de aprendizaje social, conducido por la búsqueda de soluciones técnicas a problemas políticos y un aprendizaje político guiado por la evolución de las visiones morales colectivas.

De ello se desprende la posibilidad de concebir al Estado como una macroestructura compleja influida por el conjunto de sus componentes y por el contexto histórico concreto. Es decir, el Estado puede ser enfocado a partir de las consideraciones anteriores, como un actor o agente y como una estructura institucional que incide en la escena política, modificándola de acuerdo a las condiciones históricas concretas y a las necesidades globales del sistema.

Desde otro enfoque, los estados pueden ser vistos:

- a) Como una configuración de organizaciones y acciones que influyen en los medios y métodos políticos para todos los grupos o clases sociales (Skocpol 85:27), de modo tal que pueda pensarse en un conjunto de organizaciones burocráticas coactivas.
- b) En segundo lugar puede ser contemplado como un "actor colectivo" que realiza un esfuerzo tendiente al logro de la elaboración de la política y del cambio social.

c) En tercer término, como arma de la lucha de clases (como lo postulan tradicionalmente las corrientes neomarxistas).

Combinar estas alternativas puede ser una vía arriesgada, pero fructífera, al analizar el impacto socio-político y económico de la actuación de los Estados desde una perspectiva amplia y nueva, porque se trata no solo de analizar -disectando- las políticas y estrategias junto con su incidencia y posibilidades de instrumentación; mas bien se trata de observar las formas en que las estructuras y las actividades de los Estados influyen, no siempre intencionalmente, en la formación de grupos y las capacidades las ideas y las demandas de las diferentes capas de la sociedad (Skocpol 1985:20).

Esta perspectiva nos permite, además, analizar el impacto socio-político y económico de los estados sobre el desarrollo económico, estudiar las políticas y su influencia -aunque no siempre intencionalmente deliberada- en la formación de grupos sociales, sus ideologías, sus intereses y sus demandas políticas, y económicas.

La perspectiva analítica así esbozada, reconoce en las formas institucionales del Estado, un elemento que no se reduce a la lógica de la acumulación o la maximización de la rentabilidad privada, o solo a la violencia en el enfrentamiento de los intereses contradictorios en el seno de la sociedad, sino que intenta asimilar una mayor complejidad de lo estatal, que expresa simultáneamente numerosas tendencias contradictorias.

De entre ellas el Estado se levanta como el agente principal de la modernización de la sociedad; como el promotor y organizador de las nuevas capas y grupos sociales, y muy especialmente de la estructuración de la sociedad de masas. En ese propósito el Estado se vuelve mas complejo y diversificado, crea nuevas instancias de mediación y procura su institucionalización para regular el conflicto social a través de la concertación, disuación y la coacción. La autonomía y su separación de la sociedad, como elementos fundamentales del Estado se presentan a través de las facetas de la universalidad, neutralidad y la representación del interés general para, de este modo, aspirar al máximo de logros posibles.

Para ello el Estado, además de crear diversas líneas de representación y consenso, tiene que reconocer la mayor complejidad social y la necesidad de establecer cauces institucionales para disminuir el potencial desorganizador

contenido en los procesos de modernización.

Otro elemento indispensable para el desenvolvimiento satisfactorio del Estado es el aparato público desarrollado y modernizante. En la medida en que el Estado se involucra más en el cambio social y en la transformación económica, más necesario es un sector público que funcione fluidamente y sin trabas burocráticas a fin de instrumentar la intervención necesaria y eficiente. Al respecto puede señalarse que las intervenciones eficaces no son garantizadas por la mera presencia de un sector público fuerte o grande, o automáticamente sólo por la autonomía y la presencia de aparatos estatales modernos. **Estas últimas son condiciones necesarias pero no suficientes para acceder a las metas propuestas, pues los procesos políticos y económicos, tal como existen en la realidad, presentan limitaciones y contradicciones que se expresan en los siguientes aspectos:**

a) La mayor o menor calidad de sus diagnósticos y sus estrategias de desarrollo.

b) La mayor y menor disponibilidad de recursos financieros y del monto del excedente socialmente generado.

c) El lugar estratégico que guarde una peculiar intervención estatal. Es decir, las intervenciones gubernamentales deben ir sorteando los obstáculos y adaptándose con flexibilidad a las necesidades que dictan los distintos tiempos.

1.2) El carácter de las políticas estatales.

La dificultad que se presenta para seguir el plan de trabajo inicialmente esbozado puede verse reducida si, como segundo paso, revisamos el carácter de las políticas estatales.

Para ello puede considerarse que las políticas estatales no solo tienen implicaciones en las dos partes identificables como los polos de origen y destino de las distintas medidas.

La **primera razón** es que no dependen exclusivamente de las restricciones

y/o posibilidades económicas; la **segunda** es que deben contemplar la capacidad de manejar simultáneamente conflictos de diversa índole (político, económico y sociales...) entre los distintos grupos de interés (Ayala 1990:35) que forman parte de las sociedades.

Esta última idea surge de forma casi "natural", si asumimos, junto con Jeannot (1990:18), que las formas organizativas eficientes logradas por las instancias civil y política dentro de los límites nacionales, no están dadas de una vez y para siempre. Por el contrario, estas son frecuentemente cuestionadas por las modificaciones experimentadas en el proceso general de extracción de los excedentes económicos -sin que esto quiera decir que se invalida con ello, la forma estatal-, demandando modificaciones y adaptaciones que recrearán la implantación nacional del Estado respectivo.

Por ello no debe extrañar que los efectos de las diversas políticas sobre las relaciones socioeconómicas son de carácter diverso y casi siempre tienen una orientación reformista y/o de reestructuración del sistema en algunas de sus variables clave, como son la modificación de las pautas de inversión y consumo o cambios en la estructura de empleo o de los mismos salarios.

Asimismo, pueden traer aparejadas consecuencias importantes sobre la distribución del ingreso y una secuela de alteraciones socioeconómicas que originan presiones competitivas que urgen obtener respuestas por parte del mismo Estado, en momentos en que este último simultáneamente ya cumple múltiples objetivos.

Con lo hasta aquí expuesto, ya es posible entender el porqué de las definiciones que ubican al Estado "como una forma general que adquiere la institucionalización de las actividades llevadas a cabo en el ámbito de una nación (Jeannot 1990:19) y que tienen como finalidad posibilitar la producción y la apropiación del excedente" en escenarios de continuas disputas por parte de los distintos agentes sociales.

1.3) El sentido de la presencia estatal en la economía.

Antes de continuar es necesario dejar claramente establecido que, desde el acto elemental del intercambio, existe una presencia estatal que no es de ninguna manera secundaria respecto de la misma decisión de intercambio. "Solamente una

apariencia engañosa nos hace creer que gastar ingresos, monetarios en mantequilla y camisas, estamos realizando un acto de libre elección. En realidad, todo un vasto andamiaje institucional sustentado por el Estado, encuadra nuestro acto básico de gasto e intercambio" (Jeannot 1990:27).

De esa forma, se entiende la posibilidad de que Estado y mercado se erigan como formas organizacionales ligadas intrínsecamente a los estados nacionales que componen el escenario mundial presente y en donde el cometer estatal es positivo y no supletorio: él consiste en implementar las funciones de acumulación y legitimación con respecto al capital social y no (al) capital privado solamente" (Ibíd:28); Estado y capital están ligados orgánicamente para producir y reproducir las relaciones de dominación/subordinación que facilitan la producción y apropiación de los excedentes en el industrialismo.

No han faltado, sin embargo, observadores que aprecian en esta estrecha vinculación, el involucramiento del Estado en áreas en que originalmente no actuaba para dirigir o encauzar, alterando con ello, incluso, los supuestos básicos de su relación con la sociedad. Ello, tal vez ocasionado porque "los mecanismos tradicionales de la legitimación a través del voto se presumirían insuficientes en función de la cultura política predominante que exige la intervención del Estado en términos de bienestar, de satisfacción de demandas sociales muy concretas en sectores específicos, de redespiegues de su acción económica y de regulación de las fuerzas del mercado" (Granados 1988:58).

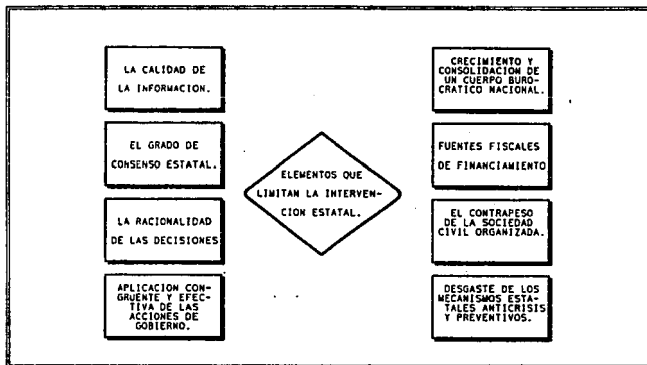
1.4) Límites y contradicciones del intervencionismo estatal.

En el largo período de expansión generalizada en cuanto a sus actividades, el Estado va encontrando de forma cada vez más recurrente e intensa, límites y contradicciones para seguir ensanchándose.

Ayala ha sostenido (Ibíd), que desde un análisis inicial puede apreciarse que **patrón de desarrollo y la estructura de clases** son los condicionantes generales del ritmo, calidad y estructura de la intervención, así como de las actividades de las burocracias estatales.

Como ya se ha mencionado, existe una competencia entre las organizaciones del Estado y las clases dominantes por la asignación de recursos tomados de la

economía y de la sociedad que pueden emplearse para fortalecer la composición y la autonomía del Estado mismo, llegando a contravenir, a veces, los intereses de los sectores de la élite (Hamilton 1988:23).



Pero esa competencia, así como las diferencias entre clases no son los únicos aspectos específicos que limitan los alcances de la intervención estatal, más aún cuando ésta incide en procesos de largo plazo e involucran además:

- a) La calidad de la información
- b) El grado de consenso
- c) La racionalidad de la decisión y
- d) Su aplicación congruente y efectiva.

La inserción de estos cuatro elementos requieren de mayor precisión en cuanto más compleja y diversificada se vuelven tanto la economía como la sociedad, y hacen que de la toma de decisiones del ámbito antes señalado, surja el problema de manejar simultáneamente las cadenas de consecuencias que tanto en los diversos ámbitos sociales y plazos se derivan de la elección de distintas alternativas que implican en primer lugar, escoger en favor o en contra de ciertos medios y de

ciertas acciones; y en segundo, el problema no solo de calificarlas, sino de cuantificarlas, de comparar objetivamente tanto sus costos como sus beneficios para, posteriormente, llegar a la elección óptima entre esas diversas alternativas de decisión. Estas limitantes también tienen que ubicarse con mayor precisión en las iniciativas de corte progresista o conservadoras alrededor de la necesidad de una mayor o menor intervención estatal.

Existe otro límite que si bien no es cuantificable y tangible si es crucial en la explicación de la intervención del Estado en la economía; se trata del límite expresado por Rueschemeyer y Evans (1985) a partir de considerar a la **burocracia** encargada, a través de un proceso efectivo de construcción institucional, de rehacer metas, prioridades y compromisos de los participantes de procesos centrales e incluir premisas y expectativas compartidas sobre las cuales puede estar basada la racionalidad común.

El crecimiento, de este cuerpo burocrático es un aspecto sustancial de este proceso y está a menudo acoplado con la emergencia de una parte de servidores civiles elitista que junto con las creaciones institucionales pueden no requerir décadas, sino generaciones para quedar establecidas.

Otra limitante puede ser de **carácter fiscal** y ha sido expuesta por James O'Connor a partir de su idea del "círculo de hierro" entre el crecimiento del aparato y la intervención estatal y las necesidades de capital monopólico, pues con estas últimas se demanda progresivamente una mayor presencia estatal. Tal tendencia tiene implicaciones económicas y políticas. Las primeras se expresan puntualmente en la "crisis fiscal" como un resultado de la socialización de los costos y la preservación de la apropiación de las utilidades preparando el terreno a una brecha de carácter "estructural" y de largo plazo entre los gastos y los ingresos.

El mismo autor en cuestión sostiene, no sin un cierto grado de rigidez, que en último término se establece una competencia entre la función de acumulación del Estado y su función "legitimación". Esta concepción revela que efectivamente la presencia del Estado no es ilimitada, sino que tiende a bloquearse en el largo plazo, a menos que se establezcan reformas estructurales, independientemente de sus signo ideológico para enfrentarlas a fondo.

En otros planos menos generales, pero no menos importantes, se localizan

algunos contrapesos a la intervención estatal como la **intervención de la sociedad civil**, mas aún si se trata de intervenciones profundas que afectan a grupos que por su poder económico ó político. El fuerte grado de oposición o la eficacia de los mecanismos de resistencia pueden afectar la coherencia estatal con la cual evidentemente se mina la capacidad de intervención estatal.

Ello puede aclararse si consideramos, por ejemplo, el hecho de que la actuación de los grupos dominantes por lo general tienen capacidad de veto, ejercido a través de diversos mecanismos como puede ser el retiro de apoyos políticos a ciertos grupos de la burocracia o llevar a cabo huelgas de inversiones.

Así se comprende que el Estado "todopoderoso", incluso en los países en donde existe una sólida tradición "intervencionista" tiene lazos de dependencia con el capital privado, nacional o extranjero no solo en el cumplimiento de las funciones señaladas por O'Connor (1974:249), sino también para ser un actor protagónico de la producción y generar su propio excedente fuera de la estructura fiscal.

Una conclusión importante que de aquí se puede derivar es que en último término el Estado enfrenta un contexto y un ambiente económico, político y social establecido y guiado por relaciones precisas de propiedad que no se alteran en lo fundamental con intervenciones y reformas parciales; de este modo, los límites de la intervención se ubican en el papel que juega el capital privado en el largo plazo en un ámbito interno.

Pero además de ello, existen tensiones y límites latentes en la relación Estado, economía y sociedad que han aflorado a partir de la crisis económica internacional que se perfiló durante los años setenta.

Los otras veces fecundos **mecanismos estatales preventivos y anticrisis (la planificación y la política social)** se han envuelto en una crisis que las ha mostrado impotentes para restaurar las condiciones de reproducción ampliada del sistema. Estos mecanismos tradicionales tenían una aplicación plausible en un contexto de crecimiento económico, en que era posible establecer una relación positiva, funcional y complementaria entre las políticas estatales, las demandas de las clases dominantes y las expectativas de los grupos mayoritarios de la sociedad.

Repetir más de los mismo en la actualidad no se presenta como un camino idóneo. Aunque tampoco parece correcta la elección basada en un simplista retiro del Estado y un retorno a la espontaneidad del mercado como mecanismo de regulación y pacificación social; mas bien lo que se hace patente es una reforma estatal adecuada de nuevas necesidades. Reforma que por lo demás, debe nutrirse en un proceso de creatividad económica y política. No ha faltado quien ha denominado a estos esfuerzos, la búsqueda de una tercera vía³

1.5) El proceso de reforma estatal.

Cuando se habla de reforma del Estado, muchas son las acotaciones que deben hacerse para evitar confusiones en la identificación de los niveles que implica, los instrumentos y políticas mediante los cuales se lleva a cabo, así como para señalar acertadamente los riesgos del tránsito de los probables rumbos por los que se orientan los esfuerzos realizados.

Ello porque "las connotaciones que se da al término reforma del Estado son diversas, acusando así no solo un problema semántico, sino el contenido mismo de dicha reforma "(Reyes Heróles G.G. 1991:20)

Para los estrictos fines de la presente tesis, se ha considerado que en sí misma, **la reforma del Estado se puede identificar como:**

a) **Un proceso social** en que se involucra simultáneamente a la economía la política y a la sociedad en su conjunto.

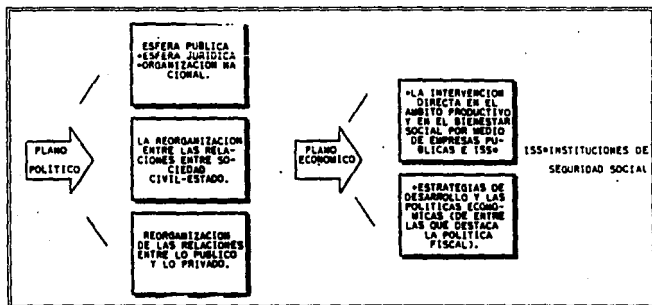
³En México, esta tercera vía doctrinaria ha sido denominada por el Presidente Salinas "Liberalismo Social". La socialdemocracia española ha transitado por un intenso debate a partir de los trabajos auspiciados por el "Programa 2000". En los Estados Unidos una nueva generación de políticos encabezados por Bill Clinton y sus ideólogos Robert Reich y David Osborne pretenden responder a las demandas del electorado que exige una profunda reforma de los sistemas de gobierno.

b) Una estrategia política y económica para replantear el papel del propio Estado.

c) Cambios en los juicios de valor de los actores sociales sobre el papel atribuido al Estado, y de las políticas, instrumentos y objetivos estatales.

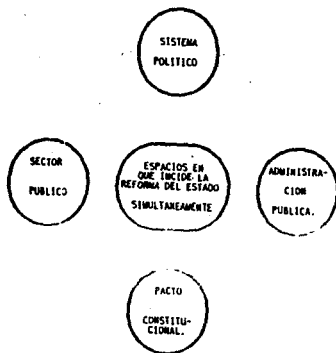
En el plano más general, la reforma estatal comprende "las relaciones complejas, dinámicas y contradictorias entre Estado y sociedad civil, entre lo público y lo privado, y entre el Estado y el mercado" (Ayala 1991:166).

Cuando se habla de las grandes áreas que abarcan éstas reformas, se han establecido dos planos:



Pero cuando se intenta especificar un poco más el tipo de espacios en que incide de forma simultánea la reforma estatal, puede señalarse:

ESPACIOS EN QUE INCIDE LA REFORMA DEL ESTADO



De éste último enfoque puede apreciarse una importancia diferenciada a cada área, que a su vez depende del tipo de reforma a emprender y de la problemática específica de los países de que se trate.

Pero con todo y las diferencias señaladas en lo que a la importancia de las áreas se refiere, hay la coincidencia de que, indistintamente de la orientación que se pretenda en cuanto al tipo de reforma que se escoja, **el proceso no debe ser sinónimo de debilitamiento ni la ampliación de la estructura estatal. No significa tampoco, la transformación en un papel más pasivo porque sería apostar al descuido estatal de las condiciones básicas para el desarrollo y el crecimiento económico, la vigilancia de sus postulados y objetivos de democratización, igualdad y justicia social, así como del cuidado indispensable de la soberanía nacional del país que se trate.**

1.6) Puntos de la Agenda de la Reforma Estatal.

Con lo hasta aquí apuntado, puede esperarse que cualquier proyecto reformador del Estado deba cubrir cinco desafíos básicos a fin de evitar posibles rupturas institucionales ó acuerdos sociales básicos. La falta de algo de lo que a continuación se enlista no significaría sin embargo, que necesariamente deban esperarse cambios inmediatos en la vida institucional.

1) En primer lugar estaría la necesidad de **generar nuevas modalidades en la relación Estado-sociedad civil y además entre las esferas del mercado y el Estado**, de forma que se vayan creando las condiciones para arribar a nuevos acuerdos sociales con una red de normas legales e instituciones, indispensables para amortiguar las tensiones entre Estado y sociedad civil inherentes a la reforma.

Esto se hace indispensable si se pretende lograr un nuevo balance entre los sectores público y privado, así como para generar nuevas formas de regulación económica más eficientes. Igualmente es indispensable si se desea diseñar una nueva estrategia de desarrollo que al no ser necesariamente excluyente, fortalezca las instancias de acción comunitarias; esto es, que brinde opciones para el desenvolvimiento del sector social.

2) **Modificar profundamente la forma en que tradicionalmente se han asignado los recursos del Estado** a fin de fijar nuevas prioridades al gasto público y aplicar mecanismos más descentralizados, desconcentrados, democráticos y eficientes en la asignación y toma de decisiones.

3) Tomando en cuenta que los recursos son limitados y que en el mundo actual han cambiado los sectores dinámicos y prometedores, **se deben reasignar los recursos hacia aquellos renglones que por su desenvolvimiento futuro puedan hacer esperar una mayor irradiación de beneficios**. Obviamente esta resignación genera disputas entre los representantes de los intereses de cada sector, por lo que es necesaria una adecuada actuación mediadora estatal que sea capaz de encauzar el conflicto así originado por rumbos que representen los costos sociales más bajos posibles del proceso, y en el caso que sean irremediables, proponer acuerdos y mecanismos compensatorios.

4) Revitalizar los mecanismos de negociación entre los principales agentes participantes en la definición del pacto nacional, así como de los instrumentos de la toma de decisiones. Ello si se quiere acceder a modificaciones de los sistemas de presiones y demandas corporativas que hayan inhibido el proceso de modernización en distintos momentos.

Debido a la existencia de inercias de carácter político traducibles en la formación de cotos de poder y beneficios de ciertos grupos, así como de los grandes márgenes de maniobra política y económica requeridas para llevar a cabo dicho proyecto, se prevee que este es uno de los objetivos más difíciles de alcanzar por parte de los estados.

5) Representar más ampliamente los intereses de los diversos grupos de interés de la sociedad. Este es uno de los retos más difíciles, pues los objetivos y expectativas de los citados grupos son acentuadamente diversos en procesos de cambio, debido a que sus expectativas se ven modificadas en un marco de globalización económica en que se manejan varios aspectos sustanciales en redefinición (comerciales, financieros...). Además, el más amplio espectro de intereses también se refleja en la burocracia estatal y puede no coincidir con los intentos de modificación en alguna dirección, pues las inercias de la citada burocracia puede impedir responder adecuadamente a la versatilidad de las nuevas necesidades.

En el plano económico, la reforma del Estado se constituye por modificaciones de la intervención estatal directa en el ámbito productivo y del bienestar social que corre a cargo de las empresas públicas. Este es el ámbito microeconómico que se complementa con el macroeconómico, mismo que a la vez abarca las estrategias de desarrollo y las políticas económicas.

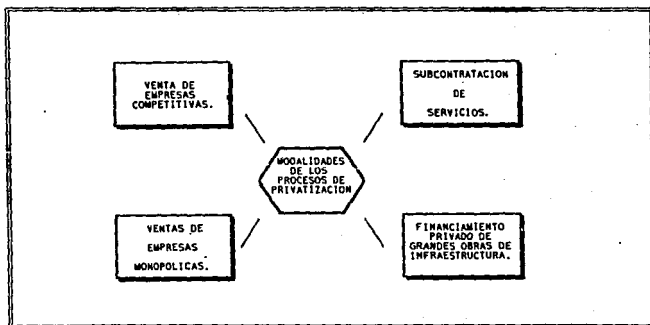
En ambos se requieren cambios; en el plano macroeconómico, estos apuntan a responder a las necesidades de una nueva combinación de políticas de demanda y de oferta que permitan acceder a tasas de crecimiento compatibles con las necesidades acumuladas y crecientes de la población en condiciones macroeconómicas razonablemente estables.

En el plano microeconómico de la reforma estatal, urgen políticas sectoriales dirigidas a las ramas y empresas a fin de enfrentar nuevos problemas como la escasez de recursos básicos, la flexibilización de la intervención estatal, la

reestructuración industrial y laboral, atender las nuevas demandas en torno al medio ambiente, así como las referentes a incrementar la productividad y la competitividad que se han convertido en variables cruciales de la economía del futuro inmediato.

Adicionalmente puede señalarse, que las políticas específicas aplicables en el proceso reformista han girado en torno a la **privatización** y la **desregulación** en grados de intensidad variable dependiendo de las características concretas de las economías de que se trate. De ahí que no sea descabellado afirmar que las modalidades específicas y los resultados obtenidos con la aplicación de esas medidas varían de acuerdo a los distintos países en los cuales se les ha aplicado.

Una clasificación de las modalidades de los procesos de privatización que han ocurrido en América latina ha sido propuesta por Pérez Escamilla y Aceves (1989:21):



La primera modalidad consiste en vender empresas, por lo común son pequeñas y operan en mercados competitivos. Estas ventas son muy similares a las operaciones que realizan los particulares entre sí.

Con la subcontratación de servicios, el Estado contrata a particulares para que realicen labores tradicionalmente desempeñadas por el sector público. La

ejecución de la misma presenta pocos problemas, pues no se sacrifica la propiedad estatal y se gana en eficiencia competitiva.

La venta de empresas monopólicas constituye la enajenación de paraestatales. Estas operaciones son diferentes a las compraventas particulares, pues es necesario definir o adecuar el marco regulatorio existente para evitar abusos del poder de mercado. Además se afectan grandes intereses de grupos de poder importantes.

El financiamiento privado de grandes obras de infraestructura es la incursión del sector privado en sectores tradicionalmente reservados al Estado. Su ejecución exitosa requiere que el gobierno dé mayor seguridad a los inversionistas, cambiando para ello el marco legal, el sistema judicial, e incluso el sistema político.

La desregulación, a diferencia de la privatización que se concentra en la transferencia de la propiedad, centra sus objetivos en la generación de un ambiente económico ampliamente competitivo en los sectores público y privado. Surge como respuesta encontrada a la tendencia regulacionista implantada desde la posguerra que ha sido no pocas veces identificada con una carga excesiva hacia los sectores productivos de la sociedad por parte de los diversos grupos de interés.

El proceso desregulacionista consiste entonces en un conjunto de medidas para introducir o ampliar prácticas más competitivas en mercados legales, o en aquellos de carácter técnico. El logro de los mismos se logra a través de:

- ▶ La simplificación de reglamentos regulatorio.
- ▶ Que la administración pública deposite más confianza en los agentes privados.

Ello a partir de la idea de que la competencia promueva la eficiencia productiva y una asignación de recursos más adecuada.

Tales objetivos no deben llevar a identificar la desregulación aquí aludida con la vuelta a los planteamientos del Laissez Faire, pues más que el abandono total de la regulación estatal, la idea contenida en la desregulación es la de buscar la readecuación del marco regulatorio en que se desenvuelven los procesos

productivos de la sociedades, a fin de hacer más claras las condiciones del funcionamiento de los mercados y facilitar la concurrencia, de forma tal, que se logren diseños nuevos de mecanismos de regulación que armonicen los intereses públicos y privados.

La combinación de las políticas de regulación y privatización en la economía aquí anotadas han tenido efectos de distinto orden, dependiendo de la realidad concreta en que se han aplicado, de la intensidad y directriz general a que globalmente responden. Al respecto José Ayala (1991:200) ha destacado:

► Que dependiendo de las distintas estructuras de mercado, pueden esperarse distintos efectos en los precios.

— En primer lugar, puede ocurrir que se genere un alza de precios al efectuarse la transferencia de propiedad de empresas publicas a manos particulares si con ello va implícita la desaparición de subsidios.

— Además de la anterior causa, pueden producirse incrementos de precios si, prevaleciendo condiciones monopólicas u oligopólicas en los mercados de las empresas transferidas, no se reformulan los marcos jurídicos a fin de estructurar controles sobre el mercado que eviten niveles excesivos de precios de los productos a partir de la mejor postura de poder que en el mercado pueden hacer prevalecer las empresas.

— Un caso en el que puede ocurrir el descenso de los precios (que es el escenario en el que inicialmente se piensa al estructurar la conjunción de las medidas aquí señaladas) se da cuando el conjunto de medidas llevadas a cabo desembocan en una mayor competencia en el mercado de bienes y en una asignación de recursos más eficiente.

► Los efectos deseables de elevación de la calidad y eficiencia de los bienes y servicios privatizados hasta ahora no encuentran claros sustentos empíricos. Más bien existen evidencias de diversa índole que apuntan a señalar que con la aplicación de las medidas aquí señaladas pueden

generarse resultados favorables o desfavorables a los propósitos con que (al menos en el discurso justificatorio) se inicia el proceso en cuestión.

► Otra finalidad (de evidente relevancia) perseguida con la aplicación de los mecanismos aquí descritos ha sido la reanudación del crecimiento económico, sin embargo tampoco existen muestras empíricas que validen incontestablemente la causalidad de la misma a consecuencia de la utilización de los primeros (Ayala 1991:201).

1.7) El probable perfil futuro del Estado.

Cuando se realizan intentos por estructurar escenarios que a la vez nos brinden idea de los posibles perfiles del Estado de cara a las tendencias observadas de la economía mundial y de los procesos políticos de los que se acompaña, salta a la vista que no es fácil identificar objetivos rígidos y de muy largo plazo que nos indiquen un camino certero por el que transite nuestro país hacia el nuevo siglo.

A causa de ello, lo más viable ha sido proponer como centro de discusión el establecimiento de objetivos jerarquizados que sean compatibles con las metas sociales de la estrategia de reestructuración que se elija.

Sin duda alguna, la integración con la economía mundial es un elemento que debe estar presente en el diseño de una estrategia de desarrollo nacional dada la notable influencia alcanzada por la globalización económica.

Por ello la política económica debe contemplar los fenómenos mundiales que afectan a todas las economías, pues los problemas financieros, productivos y comerciales están cada vez más estrechamente vinculados y marcan los límites para definir las posibilidades de reestructuración.

En este contexto externo y tomando como referencia el marco de la crisis

se sugieren algunos elementos que se presentan vertientes que hacen posible sacar mayor provecho del proceso de reformas emprendidas por el Estado desarrollo. Seguramente, de entre ellos podrán ubicarse:

a) **Que el crecimiento económico es condición necesaria para acceder al desarrollo social**, sin embargo el crecimiento no se puede identificar con el desarrollo; por ello no se trataría de predeterminar una tasa de crecimiento, sino de tomar en cuenta las consideraciones para que ese crecimiento ocurra en las condiciones de mayor estabilidad posible y a los costos sociales mas bajos, a fin de lograr una mejora sustancial en la distribución del ingreso con preservación y mejoría del medio ambiente.

Ello porque en el estancamiento económico no existirían las condiciones para el cumplimiento sólido de la justicia social. El crecimiento económico orientado por la búsqueda de mejores pautas cualitativas favorece un entorno institucional mas estable de elevación de la calidad de vida y compatible con los desafíos contenidos en las nuevas relaciones internacionales. En ello el Estado juega un papel clave a través de su capacidad rectora de desarrollo.

b) La presencia estatal en la economía, puede - a partir de renovar la presencia y su presencia- **procurar el perfeccionamiento del Estado social de derecho para acceder a una mejor articulación entre organización económica y social de acuerdo a los intereses legítimos de los diversos sectores de la sociedad**; esto es, debe ser sensible y capaz de instrumentar las reformas necesarias y posibles para que a través de su rectoría se garantice el bienestar en el derecho social.

c) Aprovechando el proceso de reforma de la rectoría estatal puede estructurarse una dirección crecientemente democrática, en el sentido que posibilite incorporar demandas y necesidades de las mayorías y garantice además la soberanía nacional. Ello pasa obligadamente por una democratización en la toma de decisiones, así como por una mayor participación de las organizaciones sociales como efectivos contrapesos de los poderes del Estado que tenga como objetivo evaluar y fiscalizar los instrumentos de la planeación del desarrollo.

Cuando se habla de organizaciones sociales se hace referencia a las instancias mediadoras entre el Estado y los individuos que expresan sus demandas a sus organizaciones para gestionarlas ante las entidades públicas a través de la

concertación y la división de tareas, sin atropellar los intereses individuales.

De esta forma, la rectoría estatal puede estar en posibilidad de reconocer la pluralidad de la sociedad, los intereses contradictorios y las metas comunes de los agentes económicos. Debe quedar claro que la rectoría no es cancelación de intereses legítimos, sino regulación, administración y concertación de intereses que dejados en libertad generarían desequilibrios, desigualdad e inestabilidad.

La dependencia recíproca plantea por el contrario, la necesidad de crear y renovar tantas veces como sea necesario, los mecanismos de negociación para **institucionalizar y democratizar** la toma de decisiones y de esta manera disminuir los costos sociales, económicos y políticos.

d) La mencionada rectoría puede también orientar sus pasos a la obtención de **autonomía y descentralización** frente a los intereses corporativos y regionales a fin de generar condiciones que permitan impulsar un proyecto nacional de desarrollo.

La rectoría estatal y el Estado fuerte no deben identificarse con centralización y burocratización.

Una de las formas para conseguirlo debe partir de considerar que el Estado puede ser eficiente social y económicamente, pero que la sociedad debe cuidar y demandar el cumplimiento de ese propósito. Esto es, el Estado requiere como correlato, una sociedad también fuerte que no solo demande protección tutelar, sino que refuerce su organización para aspirar a la democratización integral.

e) Se requieren nuevos esquemas de concertación y de acuerdo social entre individuos, grupos sociales y Estado, de modo que éste no se expanda indefinidamente, sino hasta el punto que pruebe la eficacia de su gestión, y de forma tal que las mayores y cada vez más complejas demandas de la sociedad no desborden la capacidad del Estado para atenderlas eficientemente.

f) En el capitalismo de nuestros días coexisten en diversos grados el mercado y el Estado. El primero es imprescindible como fuerza que coordina y descentraliza un conjunto diverso y complejo de decisiones políticas y económicas, fomenta la eficiencia, promueve el cambio estructural y eleva la

competitividad; pero también es insuficiente porque conduce a una exacerbación de los desequilibrios inherentes del sistema, estimula la concentración de la riqueza y el agravamiento de la desigualdad, afecta los mecanismos de competencia, atiende a señales provenientes de la rentabilidad financiera, y no a los aspectos sociales y del medio ambiente.

De ahí que sea previsible que la participación del Estado en el desarrollo continúe siendo necesaria e irreversible. Siendo esto así, el debate relevante es definir bajo qué propósito y normas el Estado debe intervenir, en beneficio de quien deben utilizarse los instrumentos y recursos en manos del Estado, qué ventajas se obtienen, como evaluarlas, cómo se deben tomar las decisiones y cómo medir su eficacia.

Estas son las preguntas clave que nos permiten salvar posiciones extremas que no nos llevan muy lejos en la búsqueda de hacia dónde encaminar nuestros esfuerzos.

En materia de participación estatal, la regla clara no es su disminución per se, sino el ajuste entre lo posible y lo deseable, la rentabilidad financiera y social y, en fin, el logro de los máximos beneficios sociales y de justicia con los menores costos económicos.

g) Al haberse demostrado que el quehacer estatal y la planificación no pueden abarcarlo todo, y que tampoco pueden definirse de una vez y para siempre los instrumentos, acciones y objetivos que el Estado debe realizar. Puede ser muy sano revisar estos últimos y seleccionarlos, para atender con sensibilidad a los cambios, y ser realistas en las propuestas. Esta tarea debe ser racional, participativo, transparente y ser capaz de conseguir el mayor apoyo social posible.

La dimensión del tamaño ideal del sector público y de los mecanismos de intervención estatal no se pueden fijar a priori y en términos abstractos. Por el contrario, sólo puede ser útil su definición a la luz de considerar:

- i) Las posibilidades materiales reales y las que razonablemente se puedan abrir,
- ii) La capacidad de organización y gestión de las intervenciones e instituciones

iii) Los acuerdos de concertación y corresponsabilidad con grupos específicos de la sociedad,

iv) Las posibilidades de descentralización de decisiones para hacerlas justamente más eficientes y eficaces.

h) Los programas específicos de participación del Estado en el desarrollo deberán contar con un adecuado esquema de financiamiento que permita en los plazos prefijados concluir dicho programa, y ser capaz de generar los excedentes de percepción suficientes para garantizar su presencia y autonomía en el mediano plazo.

En general, se pueden fijar como criterios de participación los siguientes; ésta debe ser premeditada y selectiva, correctiva e impulsora de decisiones que afectan a la economía mixta en su conjunto, apoyar los mecanismos acertados que han probado sus bondades y corregir fallas. No es aceptable, ni una verdad absoluta, que siempre sean incompatibles la rentabilidad financiera, la eficiencia y la eficacia.

Más aún, si se quiere avanzar por derroteros que no desemboquen en conflictos irreductibles y crecientes, debe partirse de la idea de que el proceso de reformas estatales se origina en insatisfacciones generadas en la actual estructura estatal, con la forma en que se generan los servicios básicos a cargo del Estado y con cada vez más evidentes interferencias de la disposición patrimonialista de los recursos estatales por parte de las burocracias políticas estatales, el amplio margen de discrecionalidad de que gozan los funcionarios para permitir o prohibir, reglamentar ó desreglamentar, privatizar o estatizar; sin sujetarse a criterios ampliamente consensados ni remitidos al control ciudadano a través de la observancia de leyes e itinerarios que fijan las propias instituciones.

Modificar esta situación es cada vez más urgente si se pretende arribar en un clima de estabilidad y por la vía de un genuino acuerdo nacional a la jerarquización de las prioridades del desarrollo de acuerdo con una evaluación realista de sus posibilidades y capacidades; y a perfeccionar los mecanismos de intervención estatal, limitando a lo necesario y a lo factible, tomando en cuenta que la socialización de la inversión es compatible y necesaria, con la mayor eficacia del sistema en los distintos ámbitos en que interviene.

2.-) EL CONTEXTO ECONOMICO INTERNACIONAL DE LAS ACTUALES REFORMAS ESTATALES DE AMÉRICA LATINA Y LAS CONDICIONANTES DE SU DESARROLLO FUTURO.

Es ya un lugar común señalar que las reformas emprendidas por el Estado mexicano y en general, por todos los estados latinoamericanos, obedecen a condicionantes internas y externas. Sin embargo, cuando se hace referencia a éstas últimas, la brevedad con que son abordadas conduce a una sensación de incertidumbre originada en las dificultades con que se puede hacer referencia simultánea:

A) de los cambios recientes surgidos a raíz de las mutaciones del capitalismo mundial, y

B) las repercusiones de los mismos en la forma de organización de los países subdesarrollados y los nuevos retos que habrán de enfrentar los respectivos Estados nacionales a fin de intentar reinsertarse favorablemente en la nueva economía mundial, conservando su autonomía nacional y, tal vez lo más importante: los elementos concretos que permitan la cohesión de las diversas colectividades que conviven al interior de sus espacios geográficos.

A la incertidumbre debe añadirse la consideración de algo cada vez más evidente: están en crisis las posturas que partían de la idea de que era necesario fortalecer los mecanismos del Estado que permitiesen un control garantizado, real y completo de los resortes de los poderes económico y político de los propios países a fin de mantener orientaciones centralizadamente manejadas.

Los acontecimientos que desde la década pasada han condicionado el desenvolvimiento de Latinoamérica pueden hacer pensar como Druker, que "de ahora en adelante, cualquier país que desee prosperar tendrá que aceptar que es la economía mundial la que conduce y que las políticas nacionales triunfan si fortalecen o deterioran la posición competitiva del país. Este puede ser el rasgo más importante de la economía mundial".

Sin embargo, no se puede esperar que una revisión como la que aquí se emprende sea exhaustiva, pues no tiene mas intención que señalar las condicionantes más importantes de las reformas emprendidas por el Estado mexicano que forma parte de un conjunto de estados similarmente condicionados

por los cambios de la economía mundial.

El gobierno mexicano, a partir del diagnóstico contenido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1989-1994, comenzó a hacer referencia a la necesidad de emprender cambios en las estructuras estatales, preocupado por los efectos directos que sobre México podría tener no insertarse en la modernización mundial, en "la innovación del conocimiento y la tecnología, la emergencia de nuevos centros financieros y comerciales; una intensa competencia por los mercados, (el surgimiento de) nuevos espacios de integración regional y un nuevo clima de relaciones que anuncian el fin de una etapa bipolar de potencias mundiales. (También) el fin de la guerra fría (y el hecho de que) naciones de desarrollo dispares e ideologías encontradas buscan, por igual, transformar sus economías y eliminar obstáculos en su quehacer político para sustentarse, competir y avanzar en sus intereses, anticipando las nuevas realidades mundiales" (PND 1989:XII).

La estrategia del gobierno mexicano -y de cualquiera que quiera seguir siéndolo- ante las mutaciones mencionadas tiene, como finalidad básica, "conservar su unidad y estabilidad nacional" (CSG 1989:8), pues dejar pasar de lado los acontecimientos externos pondría en situación vulnerable la existencia de México como país soberano.

Este conjunto de preocupaciones e intenciones son de vital importancia, a la vez que también aplicables al resto de Latinoamérica. Por lo mismo intentaremos ubicar puntualmente las características que hasta ahora se han presentado en las transformaciones de la economía mundial y sus repercusiones para el conjunto de los países de nuestra región.

2.1) Las transformaciones de la economía mundial y sus repercusiones para América Latina en la década de los ochenta.

I) Un primer hecho es el avance de un sistema económico mundial "globalizado" y cada vez mas centralizado en torno al aparato financiero internacional -Estados Unidos, Europa Occidental, Japón-, que a la vez ha visto fortalecido el núcleo dominante tradicional como ordenador de la actividad económica general.

II) Un segundo cambio es la debatida -en el sentido de si es o no de largo plazo- recuperación hegemónica de los Estados Unidos de Norteamérica. Si bien su desempeño económico acusaba una progresiva declinación desde finales de la segunda guerra mundial hasta el comienzo de la década de los 80's, a partir de 1981 comienza a recuperar terreno. Ello ha hecho pensar en la decadencia relativa que caracteriza la constante recomposición de su hegemonía internacional (Fundación Pablo Iglesias:10).

La recuperación hegemónica, por si misma, no significa que sea necesariamente sólida. La comparación de las áreas financiera y tecnológica norteamericanas respecto a las del resto del mundo hacen pensar exactamente lo contrario e incentivan a prever que, la concertación de las políticas económicas con sus aliados principales (la Comunidad Económica Europea y Japón) seguirán cobrando mayor importancia.

De lo anterior, puede decirse también que si bien Estados Unidos ya no domina sin límite en la economía mundial, sigue siendo un factor determinante de la misma en cuanto a su configuración, estructura y dinámica. "Y no solamente es todavía un factor determinante junto con otros, sino que conserva aún grandes fuerzas materiales para influir decisivamente en prácticamente todos los

¹Por globalización se ha denominado al proceso que obliga a los agentes económicos de los distintos países a seguir estrategias de desenvolvimiento que van más allá de sus necesidades internas. Este tipo de estrategias implica que las empresas busquen ganar ventajas competitivas a partir del aumento de su peso internacional. Por eso es necesaria la modernización y reestructuración tecnológica, productiva, financiera y de comercialización que, dejando de lado el discurso liberal, están empeñados muchos Estados en apoyar (Vfd Porter 1991).

asuntos que afectan al sistema internacional. En este sentido es el primero entre iguales, puesto que esa presencia aún no la tiene ningún país de los que eventualmente aspirarían, en las actuales condiciones, a desplazar a los Estados Unidos del papel hegemónico." (Godínez y Bendesky :35).

III) Otro interesante cambio del escenario mundial deriva del **comportamiento de los bancos norteamericanos** -al parecer permanente mientras no se reestructuren las economías de los países de la región- de disminuir el porcentaje de sus colocaciones en Latinoamérica (Bitar 1986:573). De permanecer esa tendencia, en el futuro los países en cuestión deberán dejar de contar con el crédito externo suministrado por los bancos privados en sus esquemas de financiamiento externo para, alternativamente, buscar que aumente, previsiblemente con lentitud, el papel de los organismos multilaterales.

IV) Otro aspecto a tomar en cuenta en la nueva situación mundial, es la estrategia global que persigue Estados Unidos y que puede entenderse como el **intento de estructurar un sistema global de orden liberal en el comercio, la inversión extranjera, los servicios y en las finanzas**. Las repercusiones que de esto se derivan para América latina es que entre más concreto -en cuanto a su cumplimiento- sea el proyecto norteamericano, será en extremo más improbable que algún país pueda optar por transformaciones internas que pretendan romper el sistema financiero y económico que se le impone; ninguno de los países del bloque socialista de la naciente CEI estarían en condiciones de financiar una nueva experiencia rupturista, dados los recientes cambios en Europa del Este y al interior de la misma ex-URSS. Así sería cada vez más evidente el proceso en que los agentes económicos de los países se orientan a seguir estrategias globales impuestas, en lugar de estrategias nacionales o internas de acuerdo a su propio perfil.

V) Por otra parte, **América Latina ha visto reducida su importancia respecto al conjunto de la economía mundial y ha acrecentando su alineación con las posturas de los Estados Unidos**. Esta impresión se ha desprendido de la exploración de las economías latinoamericanas, mismas que a su vez evidencian (Bitar Ibíd:571):

a) La menor presencia de la región en el comercio mundial, que ha registrado un descenso en su porcentaje de exportaciones hacia el mercado más importante del mundo (el de los Estados Unidos) de

39% a 34% de 1960 a 1980, repuntando abruptamente en 1984 a 48%.

b) La caída de las importaciones desde Estados Unidos a la región, de 38.5% en 1960 a 30% en 1980, aunque aparentemente la tendencia cambió de signo en 1984.

c) La pérdida de importancia de América Latina como destino de inversión extranjera directa de origen estadounidense de 23.5% en 1960, 14.7% en 1970, 12.3% en 1980 y 10.8% en 1984. (Bitar: Ibíd).

Las situaciones anteriormente descritas han sido fuente de críticas que señalan las bases inciertas sobre las que los gobiernos de gran parte de Latinoamérica han establecido medidas en búsqueda de una reorientación basada en un esquema exportador que abarque mayoritariamente a las grandes empresas transnacionales y variantes de "maquila", cuya producción nace ligada a la exportación de toda su producción al mercado mundial (Alvarez 1988:162).

Además se apuesta a elementos dinamizadores exógenos de la economía con futuro incierto, y se pone en manos ajenas relevantes mecanismos de conducción directa del gobierno y la sociedad en su conjunto/².

VI) Otro elemento no tan novedoso de la evolución reciente de la economía mundial, y no por ello menos importante, es la **concentración de la dinámica expansiva generada por el crecimiento en los países del Norte** (Bitar Ibíd), al mismo tiempo que una pérdida de la capacidad de arrastre de estos mismos países sobre las del Sur y del comercio internacional en general. Esto implica que, aún cuando se cumplan las proyecciones de un moderado crecimiento de las economías desarrolladas para los próximos años, las características de los sectores en que este proceso se origina no inducen a pensar que se reactiven los mecanismos de arrastre de las economías de los países del tercer mundo. **Al contrario; con igual ritmo de crecimiento de las naciones industrializadas, en el futuro se inducirá una tasa de expansión mas baja que en los años sesenta y setenta con los**

²Estas críticas sin embargo, casi nunca hacen referencia a posibles alternativas de carácter global, que sean viables y posibiliten articular nuevas estrategias de conducción política nacionales respecto al exterior.

países del sur, pues la elasticidad de la demanda de productos primarios ha disminuido en los países del Norte, haciendo que los precios a los que se vendan en los mercados internacionales se mantengan reprimidos o no recuperen sus niveles reales del pasado (Víd Bitar 86:572).

Por ello se deduce que ya no es posible esperar que una tasa de expansión sostenida de los países integrantes de la OCDE desatará un crecimiento firme del comercio internacional, y que a su vez se elevarán automáticamente los precios y las cantidades de nuestras exportaciones.

Después de todo, nuestro problema no es solamente tener claras las perspectivas de crecimiento del Norte, sino ubicar las nuevas formas de conexión entre dicho crecimiento y el que experimenta el conjunto del comercio internacional, sobre todo el de los productos con los que actualmente participamos en el mismo y los que se deberán elaborar a futuro para superar los aspectos negativos del proceso tecnológico impulsado por las naciones industrializadas.

VII) La **tendencia a la transnacionalización** es otro elemento que debe tomarse en cuenta como fenómeno que ha continuado extendiéndose a partir de la expansión de las grandes empresas corporativas en la actividad productiva, tecnológica, financiera y comercial del mundo.

Junto a ello, la **modificación de la conducta de las mismas empresas** se ha traducido en un menor flujo de inversiones extranjeras directas hacia la mayor parte de los países medianos y pequeños de América latina, así como, paradójicamente, en la transformación de los Estados Unidos en el más importante receptor de recursos externos.

Este par de importantes transformaciones no hacen sino poner en manifiesto el **empuje de las relaciones Norte-Norte** y el consiguiente deterioro de la importancia de América Latina como receptora de inversión estadounidense, temas que han sido mencionados con anterioridad.

VIII) La **revolución tecnológica**, es en si misma importante debido a los avances que puede constituir para el bienestar de la humanidad, ha tenido como efecto colateral destacado la variación de los campos propicios para la

especialización de América Latina, a partir de la profunda transformación de la estructura productiva mundial.

El auge que a nivel mundial registra el sector servicios acusa la posibilidad de que la dinámica económica se guíe en el futuro por los intensivos desarrollos en "materia gris". Al ser ya contemplada ésta posibilidad, los países centrales han comenzado a articular un sistema de normas legales para fortalecer ésta expansión, por lo que las consecuencias para América Latina serán múltiples y condicionarán sus esfuerzos de desarrollo autónomo.

A partir del repaso de las tendencias expuestas, puede afirmarse, que la elevada vulnerabilidad de la región exige a los latinoamericanos la búsqueda de fórmulas realistas y creadoras que permitan la reinserción de los países en condiciones distintas a las que con frecuencia han aceptado pasivamente a partir de la operación de la dinámica mundial. Ello a su turno demanda de repensar el sentido y vigencia de los valores nacionales clásicos, no en el sentido de abandonarlos, sino de refuncionalizarlos a la luz de los nuevos tiempos, más aún cuando, no está asegurada para Latinoamérica la posibilidad de un desarrollo autónomo con resguardo de la integridad nacional³.

Ante ello se hace requerible señalar que si no se fortalece la capacidad sociopolítica nacional y latinoamericana es probable que se imponga una inserción desintegradora que agudice la heterogeneidad y no posibilite, ni siquiera como proyecto, el desarrollo más equitativo y democrático en el mediano plazo.

En este sentido hace falta avanzar más decididamente, si en nuevas modalidades de acción conjunta de colaboración económica, pero no solo eso; hace falta también avanzar hacia el interior. Hacer promover la efectiva redefinición de roles y actores políticos y sociales y, tal vez lo más importante; sentar las bases de redefiniciones culturales de colaboración y de trabajo corresponsable interno, de forma tal que los posibles esfuerzos que se encaminen a conseguir marcos de

³La defensa moderna de la soberanía en el sentido en que Aguilar Camín señala, apunta a la necesidad de poner en juego nuestras capacidades creativas en un mundo cada vez más competitivo. Esta idea, sitúa el problema en la forma en que se arme este tipo de estrategia..., en la manera en que se armen los consensos, y el proyecto para poner en juego nuestras capacidades frente al exterior.

estabilidad económica, tengan la posibilidad de complementarse y potenciar las posibilidades de los países de la región en un entorno que no acepta como respuesta la operación de recetas clásicas, en un mundo que exige aumentos de productividad y competitividad, pero también pisos de bienestar amplios como soportes de la convivencia entre las colectividades sociales.

2.2) Algunas nuevas condicionantes del desarrollo de América Latina.

Después de revisadas las tendencias en que se inserta el desenvolvimiento futuro de latinoamérica, queda como tarea puntualizar las condicionantes de las estrategias de desarrollo futuro de América Latina; estas pueden expresarse señalando que un primer desafío situado en el plano de las ideas es la necesidad de concebir, para algunos países, marcos analíticos más completos para interpretar el funcionamiento de la economía mundial y sus efectos en América Latina; como en varios estudios sobre globalización y transformación de la economía mundial se podrá observar, ya no bastan los modelos estructurales y de largo plazo, sino que hacen falta análisis de los modelos de operación y de la toma de decisiones de los países industrializados. Esto es, falta elevar nuestro interés en los países del Norte, entender su dinámica y, de ésta forma, completar el estudio actual de las relaciones entre nuestra región y las economías avanzadas.

En el plano de los hechos, un primer condicionante debe ser evitar a toda costa los riesgos de desintegración nacional que entrañan algunas de las modalidades de inserción internacional (Ibarra 1990:23), Aquellas que pongan énfasis en la entrega del aparato financiero interno y que privilegien la exportación de recursos naturales, a la vez que instauren un aparato estatal débil, muy probablemente terminarán por agudizar las diferencias sociales y no estarán en condiciones de instaurar la institucionalidad democrática; esto a mediano plazo implicaría el riesgo de conflictos internos agudos sin canales adecuados para su ventilación y resolución.

► **El cambio tecnológico** tiene también un papel muy importante en esta discusión; si se quiere acceder a la posesión de plantas productivas nacionales, capaces de insertarse con mayor autonomía y fuerza en la economía internacional deben aprovecharse los espacios que el mismo dinamismo mundial ofrece para

el desenvolvimiento de las empresas medianas y pequeñas. La experiencia europea ha dejado constancia de estas posibilidades, pues sin necesidad del hasta cierto punto, "gigantismo transnacional" se pueden asumir posiciones mas ofensivas en lo que a exportaciones se refiere. Las posibilidades y perspectivas del desenvolvimiento de las pequeñas y medianas empresas no es definitivamente desalentador; dependiendo de la rama en que se encuentre, el entorno económico que las rodea y de muchos otros factores, es como pueden determinarse las distintas potencialidades de crecimiento que en algunos casos puede llegar a ser extraordinario.

► La necesidad de elevar la calificación de recursos humanos se presenta como una consecuencia urgente a partir de ampliar la formación general que se ofrezca a la futura población trabajadora, fundamentalmente en el sector servicios. Aquí, como podrá suponerse, jugará un papel fundamental la modificación de los esquemas educativos que deben ser capaces de proveer los elementos para una adecuada calificación de los recursos humanos.

► Los sacrificios salariales han sido funcionales a la elevación de las tasas de interés, así como a los cambios de los precios relativos en favor de los llamados productos comercializables con el exterior. Y también lo han sido en la tarea de asignar las pérdidas del ingreso que se asocian al deterioro de los términos de intercambio y a la transferencia de ahorros al exterior.

Estos efectos nocivos a los niveles de vida (que para algunos parecen naturales en épocas de crisis), **suscitan contracciones de la demanda de los mercados**, pues "la capacidad instalada excedente eleva los costos unitarios, mientras se divorcia la composición de la demanda de la estructura menos flexible de la oferta. En tales circunstancias, sea por inflación de costos en las industrias de consumo popular o por demanda excesiva en las que sirven al consumo de los estratos sociales de ingresos altos, hay exacerbación de precios y de pagos. Ello fuerza a redoblar las medidas restrictivas de la demanda induciendo ciclos depresivos que se repiten una y otra vez" (Ibarra Ibíd:37).

► En lo que se refiere a la oferta, la misma secuencia de efectos y políticas anteriormente descritas, **debilita el proceso de formación de capital**, esto es, aplaza el ajuste estructural indispensable. Ello porque lo mas usual es que las nuevas inversiones sean continuamente aplazados por no lesionar al menos en el

corto plazo- intereses ya creados. Con ello se deja de lado que precisamente estos renglones de nuevas inversiones, en épocas de cambio dinámico como el que vivimos, deben merecer una atención que vaya más allá del corto o mediano plazo.

► Tiene que **rediscutirse la lógica con que se ha venido actuando respecto del comportamiento tradicional de la empresa trasnacional**. Se tiene que abordar el problema a partir de considerar cambios importantes en la misma, ya que los incentivos tributarios son cada vez menos eficientes para atraerlos; ello se debe a que se hallan cada vez más alejadas de los recursos naturales tradicionalmente explotados. En la actualidad es evidente que son atraídas por las dimensiones de los mercados y por las condiciones de estabilidad negociadas por plazos con los respectivos gobiernos de los países en que se instalan.

► El impulso verdadero de los intercambios interregionales se presenta como una de las consecuencias obligadas a partir de acuerdos comerciales específicos, convenios de complementación industrial, fondos de inversión, etc., como formas de contacto permanente que permitan, por lo menos establecer acuerdos concertados que posibiliten acrecentar la capacidad de negociación regional, bajo la consideración de que no hay salida autónoma para la región sin modalidades más avanzadas de articulación política, tecnológica y social en América Latina.

► La tesis en boga en lo que se refiere al cambio estructural se sustenta en soluciones del mercado que a fin de cuentas buscan incentivar el crecimiento de las exportaciones a partir de alterar los precios relativos a favor de los productos comercializables.

Pero como bien ha observado David Ibarra, a pesar de las muestras de éxito relativo conseguido por algunos países, "el enfoque descrito ha resultado demasiado general en cuanto a la promoción de las exportaciones; en otros, insuficiente para romper los cuellos de botella de la oferta y, quizá en uno de los terceros -los pocos exitosos- se ha tenido que incurrir en costos sociales muy elevados".

Lo que es más, si partimos de la consideración de que en los países del Tercer Mundo hay una "limitación congénita" de los recursos, no puede pensarse que a partir de la sola modificación de los precios relativos de los bienes comercializables se amplíe una gama diversificada y consistente de exportaciones.

La impresión que surge al revisar globalmente la situación de la región latinoamericana es que junto a las políticas generales que se encaminan a crear un marco macroeconómico proclive al cambio estructural, es indispensable poner en práctica políticas macroeconómicas que aseguren el cumplimiento de objetivos concretos donde se presume, está localizado el mayor potencial de desarrollo y donde puedan conjugarse los esfuerzos públicos y privados. La limitación de los recursos, las imperfecciones o la inexistencia de los mercados, y las restricciones ajenas a los programas de estabilización, hacen utópico el intento de ganar simultáneamente la excelencia productiva en una multiplicidad de actividades y productos, y lo que es más; sentar las bases firmes que posibiliten un desarrollo más equitativo y democrático en el mediano plazo.

Alguien tiene que encabezar todos estos esfuerzos calibrando ritmos, intensidades en distintas áreas, concertando con los distintos agentes sociales y en fin, enfrentando a los anquilosamientos y obstáculos que surgen en todo proceso de cambios en que se afectan intereses..... ofreciendo una direccionalidad y certidumbre a todo el proceso. El agente capaz de realizar esta tarea en latinoamérica es el Estado, con todo y los problemas que frecuentemente le han acarreado sus vicios de formación en los distintos países. Pero no puede encomendársele semejantes tareas sin estar reformulado; no solo en su tamaño o sus capacidades financieras, sino además, en el sentido y filosofía con que trabaja y a partir de ello permea y redinamiza las distintas estructuras sociales a partir de abrir nuevos vectores de acción⁴.

⁴ Al respecto véase el capítulo I del libro de Osborne y Gaebler "Reinventing Government".

3.-)LA REFORMA ECONOMICA DEL ESTADO MEXICANO I

3.1.-)Los referentes obligados de largo plazo.

Una evaluación de la presencia del Estado en el proceso de desarrollo a partir de intentar estructurar una perspectiva histórica de la economía nacional, nos puede ayudarnos a explicar el origen de sus saldos, su dinámica y sus contradicciones -si es que partimos de que la participación no ha sido siempre la misma y no ha respondido, ni tendrá que responder en el futuro, a las mismas necesidades y objetivos-.

Tal es el primer fundamento del que partirá el presente trabajo, sin dejar de lado las advertencias en el sentido de que "las especulaciones racionales (de este tipo) se adaptan mal a las dinámicas de los conflictos de intereses plurales que animan la cotidianeidad estatal"(Jeannot 1990:39).

Con esta base es posible añadir, que el Estado mexicano, para librar los obstáculos a los que estructuralmente ha enfrentado para cumplir con el desarrollo del proyecto constitucional de 1917, fue ampliando progresivamente su participación, así como el abanico de instrumentos (mediante la creación de organismos productivos, de crédito, de bienestar, de creación de infraestructura básica...) con que ha actuado en el transcurso de los años.

En el mismo sentido se encuentran las opiniones de José Ayala cuando anota que "las estrategias de desarrollo seguidas por los gobiernos postrevolucionarios revelan distintos momentos por los que ha atravesado la gestión estatal y muestran los múltiples papeles, valores e intereses que los distintos agentes sociales han tenido en un régimen de economía mixta particular, así como su evolución frente a la modernización y una mayor complejidad de la misma organización estatal y de los desafíos del desarrollo" (Ayala 1988:199).

Sirviendo estas ideas como referentes, es posible entender porqué no es nueva la idea de cambios intencionales del Estado en México, si bien la naturaleza de los mismos no pueden ser comparables con la emprendida por Salinas, ya que

la profundidad y dimensiones de la reforma estatal puesta en marcha en la actualidad es -como más tarde se podrá apreciar con claridad- un más complejo proceso social que involucra simultáneamente los ámbitos de la política, la sociedad y la economía o, desde otra óptica, una estrategia que abarca los ámbitos de la política y la economía, que tiene como finalidad reorientar el papel del Estado a partir de su ajuste y redimensionamiento, con la finalidad última de modernizar el Estado. Modernización que consiste, dicho sea de paso, en "la transformación de nuestras estructuras económicas y del papel del Estado en ese cambio"(Salinas 1990:30).

Tales modificaciones del Estado ocurren en un marco que se ubica desde finales de la década de los sesenta y a lo largo del período que va hasta los inicios de los años noventa del presente siglo. En este lapso los aspectos coyunturales pierden peso como elementos decisivos para explicar la dinámica de desarrollo económico; en cambio, otros de carácter estructural ya presentes con anterioridad reafirman una mayor importancia y hacen posible entender porqué, el papel que el Estado había jugado en el desarrollo entra, desde los años sesenta, en una trayectoria de crisis (vid José Blanco 1979:22), dando lugar a un profundo cuestionamiento de las estructuras políticas de los Estados posrevolucionarios¹, y que desembocó, a inicio de los años setenta en una reforma política electoral perfilada a raíz de una creciente preocupación "de estar próxima una crisis de subsistencia política" (Camacho 1977:1).

En efecto, "la crisis que se desata a partir de un crecimiento que se había sustentado con relativo éxito en una virtuosa y sólida articulación social, permitió una rápida acumulación de capital y cohesión socio-económica básica y estable del sistema en que el Estado y el sector privado confluyeron en un proyecto industrializador proteccionista" (Casar y Ros 1983), apoyado principalmente en la propia dinámica y fuerza del poder estatal, que tuvo capacidad para imponerse sobre los intereses inmediatos de los distintos grupos y elementos corporativos de la sociedad.

Ello pudo cristalizar gracias a que ese "pacto corporativo" se sostuvo sobre una base material e institucional a la que justamente esa estabilidad y acumulación alimentaban. Además ese proceso fué favorecido por una economía mundial que

¹Vid Carlos Pereyra (1981:380) y Soledad Loeza (1989)

mantuvo un acelerado dinamismo con un centro hegemónico orientador del crecimiento (Ruiz Durán 1987:230). Sin embargo, a finales de los 60's, como ya se ha señalado, algo comenzó a fallar.

En el capítulo respectivo se ha hecho mención de que en América Latina, el resquebrajamiento del viejo Estado entra de la mano con los cambios en el modelo de desarrollo económico y de los programas de ajuste. El Estado, ante un excesivo peso de la deuda externa, tuvo que soltar el control del déficit social que había intentado mantener a raya con la política social (gasto educativo, en salud, vivienda...) para atender el déficit de las finanzas públicas y desequilibrios externos ocasionados por el servicio de la deuda externa.

Comenzaron así, los cambios en el perfil de los Estados de la región desde la década pasada, a raíz de la crisis e inoperancia de los modelos económicos para enfrentar la crisis de estancamiento con inflación que experimentaron primero los países industrializados y cuyos efectos no tardaron en propagarse a todo el sistema global.

Ciertamente que en un primer momento las propuestas más vertebradas para solucionar problemas se generaron en un marco político-ideológico que ponía énfasis en la "vuelta a lo privado" en áreas que tanto en la economía como en la política social, había conformado la esfera de lo público y, en rigor, la gestión estatal, durante los casi cuarenta años de desarrollo del Estado posrevolucionario.

Sin embargo, el imperativo y la esencia reformadora del Estado en el mundo "parece escindirse de las posiciones neoconservadoras que inicialmente lo animaron y cobrar un nuevo auge dentro de las propuestas políticas de diverso espectro, tanto del centro como de la izquierda (así lo deja entrever el capítulo referente a las propuestas de reforma estatal de la socialdemocracia europea de esta misma tesis). El propio proceso de la Perestroika y la Glasnost, así como de los cambios ocurridos en la Europa del Este, han incorporado al debate sobre la reforma del Estado, una nueva perspectiva temática que indudablemente dará mucho de que pensar, independientemente de si se muestra efectiva o no" (Villareal, René 1990:9).

3.2.-) De los 60's a los 70's; el agotamiento de un modelo.

Como ya se mencionó, a finales de los sesentas las bases del estilo de desarrollo de las economías latinoamericanas comenzaron a deteriorarse y los conflictos sociales, así como los políticos, comenzaron a reclamar más atención. Si a ello se añade la mayor importancia que empiezan a cobrar otros sucesos internacionales poco favorables para la economía nacional (como recesión, presencia de nuevas barreras arancelarias y el resquebrajamiento del sistema de Bretton Woods), se comprende porqué -en lo que al frente externo se refiere-, el Estado requería de una nueva política económica y de una intervención más a fondo que no se limitara al simple manejo de los aspectos fiscales, sino a impulsar un cambio orientado a corregir los problemas de lento crecimiento y especialmente del estrangulamiento externo (Sudrez Dávila, Francisco 1988:408).

El deterioro de la relación entre los sectores público y privado iba en aumento. En las nuevas condiciones económicas era cada vez más difícil elevar simultáneamente, las ganancias, los salarios y los impuestos a través de una simple manipulación de los impuestos fiscales (Granados 1988:45). Por el contrario, ahora se requería de una mayor presencia del Estado en la economía y en la sociedad.

La intervención estatal se orientaba a abrir nuevos campos de expansión y estímulo para la acumulación privada. Sin embargo no siempre era plenamente aceptada por el sector privado o los trabajadores, ya que requería de formas de financiamiento que temporalmente podían reducir los márgenes de ganancia de los empresarios o disminuir los salarios reales (Ibid).

Ya se ha mencionado que en el plano interno, de las cicatrices impuestas por el anacronismo gubernamental -puesto en evidencia a partir de finales de los 60's con las movilizaciones sociales reprimidas-, nacieron intentos del régimen de la Revolución por actualizar su equipaje ideológico, además "de abrir las puertas al reconocimiento de las inequidades y deformaciones acumuladas y reagrupar desde arriba una nueva legitimidad, un nuevo consenso que revitalizara las instituciones y el discurso de la Revolución Mexicana" (Aguilar Camín y Meyer 1990:242).

A esta lógica respondieron las transformaciones registradas en la vida política y social de esos años. Destacaban en primer lugar, un paulatino desgaste

de los mecanismos estatales de relación y control social al grado que hizo necesaria una reforma política orientada a "lograr una mayor participación de la ciudadanía en la vida política nacional" (Reyes Heróles, Jesús 1990: 362); en segundo lugar, un fortalecimiento de la influencia económica y política de los empresarios que encontraron apoyo en los sectores medios y urbanos para desplegar una fuerte oposición a ciertas políticas estatales, y en tercero, una nueva presencia del Estado en distintas esferas de la vida nacional (Pereyra 1981:389).

Con todo, los cambios que se implantaron en la primera mitad de los setenta, no fueron, a juzgar por sus resultados, suficientemente profundos ni rápidos como para conjurar en el largo plazo tendencias a la desorganización de la economía, la sociedad y la política que se había configurado en un pacto social desde la segunda posguerra: los signos de la desconfianza y la austeridad económica fueron los signos de cambio de gobierno en diciembre de 1976. El desarreglo financiero en que se encontraba el País a fin de sexenio abrió las puertas a las fórmulas de estabilización y ajuste del Fondo Monetario Internacional, se impusieron toques a los aumentos salariales, límites a la capacidad de endeudamiento externo de México y mecanismos de supervisión internacional sobre el comportamiento de las finanzas mexicanas.

En síntesis, y en la búsqueda de las causas de lo anterior, resalta el agotamiento de un patrón de crecimiento que no pudo ser sustituido por otro más efectivo; de ahí que el crecimiento pudiera continuar, pero no que pudiera evitarse la mayor desigualdad e inestabilidad, así como los desequilibrios aparecidos ya desde la década de los sesenta.

No sin razón se ha podido afirmar, que al menos en lo que hace a la faceta económica, las dos últimas décadas se han caracterizado por una gran fluctuación cíclica de las principales variables macroeconómicas. "A periodos de auge cada vez más cortos han correspondido situaciones críticas cada vez más amplias y generalizadas. La década de los setentas registró fluctuaciones en la producción que la ubicaron por debajo del crecimiento histórico en 1971(3.4%), 1975(4.1%) 1976 (2.1%) y 1977(3.3%). Al mismo tiempo los desequilibrios fiscal y externos fueron cada vez más elevados y difíciles de compatibilizar con una trayectoria de crecimiento sostenido. la tasa de inflación promedio fué mayor al 15%, cifra superior a la padecida en cualquier año desde 1940. A partir de 1981, éste panorama no hizo más que agravarse" (Cordera y González Tiburcio 1989:111).

3.3.-)El perfil de la economía y sus sectores durante los setenta.

Ya se ha esbozado que el entorno económico se manifestó modificado profundamente en los setentas, pues en el transcurso de la década, el eje fundamental del modelo de acumulación pasó de la industria manufacturera al sector petrolero (a su exacción, refinación, procesamiento y exportación).

Asimismo el factor determinante de la dinámica de la economía se trasladó de la inversión privada al gasto y la inversión públicos; se modificaron también los circuitos financieros tradicionales, es decir, el ahorro privado comenzó a colocarse en los mercados financieros internacionales y estos se convirtieron en la fuente principal de financiamiento del sector público.

Las anteriores modificaciones se pueden interpretar como una decidida tendencia a la integración de la economía nacional a la dinámica del mercado internacional, situación que, a diferencia de la década de los treinta, volvió mas vulnerable y expuesta a la economía nacional a los vaivenes de los mercados petroleros y financieros mundiales. Ello se hizo claro cuando al cambiar las condiciones de operación de esos mercados, la economía mexicana se precipitó a la crisis y a la recesión.

Las anteriores anotaciones, válidas para la década en su conjunto, parten a su vez de un análisis más detallado de la economía nacional en dos subperiodos y de la revisión de sus sectores mas importantes:

En 1970, la **producción industrial** abarcaba alrededor de una tercera parte del PIB, siendo preponderante la participación del sector manufacturero. La tasa de su crecimiento evidenciaba (10 % anual de 1960 a 1970) porque era determinante de la dinámica global de la economía; si se añade que por el grado de avance del proceso de industrialización se había conformado un sector con fuertes relaciones intersectoriales y una extensa red de encadenamientos con el resto de la economía que le daban gran capacidad de arrastre, se explica el porqué de la generación y difusión de los impulsos endógenos de expansión económica.

El sector agropecuario por su parte, hacia fines de los años sesenta apenas significaba cerca del 12% del PIB, y los servicios, alrededor de 54%. Estos datos

se explican por el mayor dinamismo industrial y la decadencia en el agro que se fué agudizando desde los años sesenta.

El panorama de la estructura del empleo fué un poco distinto al que presentó la producción. Así el empleo agropecuario a fines de los sesenta equivalía al 30%, el industrial al 20% y el terciario a 50%. Las disparidades entre las estructuras productivas y el empleo reflejan la existencia de fuertes diferenciales entre las productividades sectoriales y la existencia de patrones de desarrollo sectorial poco vinculadas entre sí. Esto último impidió que los incrementos del producto, el empleo y la productividad industriales se correspondiera con la caída del empleo y el aumento de la productividad agrícola, lo que habría permitido en general, un desarrollo armónico del desarrollo nacional.

El sector externo por su parte, que había presentado desequilibrios manejables respecto al tamaño de la economía y además había funcionaba como proveedor de bienes indispensables para la acumulación fué perdiendo capacidad para desempeñar ese papel en la medida en que el déficit fué amplificándose. El sector público, tras una década de control relativo de las finanzas públicas, pasó a una situación de déficit progresivo.

El déficit externo se expandió y no se pudo impulsar la sustitución de importaciones. Hacia 1976 la economía cayó en una severa recesión detonada por el empeoramiento del desequilibrio externo y de las finanzas públicas. En estas circunstancias, se firmó un paquete de estabilización con el FMI.

Este programa de ajuste señalaba la imposibilidad económica de reiniciar el crecimiento sostenido en el largo plazo en tanto no se resolvieran los desequilibrios sectoriales y, en particular, la desintegración del sector industrial y la perpetuación del desequilibrio externo. Por otra parte, el crecimiento no podía sostenerse en una ampliación del déficit público que había llegado a sus límites manejables (Ayala 1988:406).

3.4.-)Las reformulaciones de mediados de los setenta.

El desarreglo político y la contracción económica al final del sexenio Echeverrista fueron -además de resultado del agotamiento de un modelo general de crecimiento de largo plazo, como ya se ha insistido-, influidos por la nueva dinámica de la economía interna. Esto fué posible gracias a las posibilidades que ofreció el contar con mayores reservas petroleras, mismas que sirvieron para sortear el estancamiento y reiniciar el desarrollo "con posibilidades ilimitadas" (Aguilar Camín y Meyer 1990:250).

La convergencia de ese descubrimiento con el momento en que el mundo sufría su primera crisis energética de importancia, dio lugar a la certidumbre gubernamental, pero compartida por amplios sectores de la población, de que México podría comprar una salida definitiva a su problema económico, certidumbre afianzada por los nuevos hallazgos y las revaluaciones de las reservas potenciales , que llegaron a mencionar cifras de hasta 200,000 millones de barriles, en un momento en que la severa crisis internacional del mercado petrolero haría subir vertiginosamente el precio del producto que en un decenio pasó de los 4 dólares por barril de principios de los años setenta a 38 dólares por barril en el año de 1979 (Vid Kalter, Eliot y Ee Hoe 1990:22).

Al crecer las exportaciones petroleras creció la capacidad de demanda efectiva del conjunto del país, pero con la característica de que, como consecuencia, se disparó el incremento de las importaciones.

El aumento de las importaciones y su peso decisivo en el comportamiento final de los años setenta e inicio de los ochenta fue atribuido, según diversos observadores (Barker y Brailowsky 1983:13):

- a) Al incremento desmedido de la actividad económica.
- b) La liberalización de las importaciones que tuvo lugar entre 1977 y 1981.
- c) Los cuellos de botella localizados en los sectores en que la demanda crecía mas rápidamente que la capacidad productiva.
- d) El efecto de la inflación, mayor en México que en el resto del mundo, que

daba lugar a que fueran mas competitivas las importaciones.

1981 se caracterizó como un año en que se concretó una política económica consistente en la expansión rápida de la economía, junto con una liberalización de importaciones; desoyendo los malos indicios -una inflación mayor a la prevista, del orden del 27% en 1980-1981- y celebrando los buenos -una generación de empleos superior al crecimiento natural de la fuerza de trabajo en 1979 y 1980- (Aguilar Camín y Meyer 1990:252).

Ese mismo año también dio cuenta de la baja drástica en los precios del petróleo, haciendo evidente que el mercado dejaba de ser controlado por los vendedores y pasaba a manos de los compradores. Paralelamente a este rápido evento, comenzó a señalarse la tendencia a la alza de las tasas de interés de los centros financieros internacionales. Este último hecho, pese a los intentos del gobierno mexicano por mantener la confianza, significó para los siguientes dos años una erogación de alrededor de 10,000 millones de dólares adicionales, cantidad a todas luces excesiva para cualquier administración.

Así, entrar a un período de crisis financiera aguda aparejada a una especulación galopante y fuga de capitales dejó de ser un riesgo; pese a la caída del precio del principal producto de exportación -el petróleo-, el Presidente José López Portillo no alteró los patrones de gasto ni modificó el tipo internacional de cambio.

En estas condiciones se explica porqué, en 1982 México comienza el año con una moneda notablemente sobrevaluada, que a su vez generó la dolarización de la economía y la fuga de capitales (Vid Kalter, Eliot y Ee Hoe 1990:23). Un elemento que contribuyó a magnificar esta situación fué la persistencia de un pronunciado déficit en la balanza de pagos, misma que según Brailowsky y Barker (ibíd :17) se explicaba, en su composición, como sigue:

a)El exceso de demanda interna que superó con creces los recursos en moneda extranjera obtenidos por el petróleo y que constituía una tercera parte del déficit.

b)El aumento de las tasas de interés y la fuga de capitales: alrededor de 40% del déficit.

c) La liberación de las importaciones: otro 30 por ciento del déficit.

Por si esto fuera poco, el congelamiento del crédito externo por el temor de los bancos a una posible insolvencia de México en un año que coincidía -entre otras cosas- con el fin de un gobierno, profundizó los rasgos adversos de la economía y la política.

3.5.-) Los condicionantes externos de la crisis en los inicios de los ochenta.

Estos cambios en la economía mexicana fueron influidos por la nueva dinámica de la economía internacional que vivió ajustes y crisis. Las formas de integración de la economía mundial se deterioraron; el comercio mundial que había sido la fuerza principal de la ola de transnacionalización y de la expansión de la posguerra, alcanzó tasas de crecimiento del 8.5% anual en los años sesenta. En cambio, a partir de 1974, su tasa de crecimiento se redujo a 4.5% promedio anual, y en 1981 y 1982 detuvo su crecimiento, reflejando una crisis muy profunda del estilo de desarrollo de los países capitalistas centrales, la productividad comenzó a estancarse en comparación con los salarios reales. La economía mundial entró en una fase de desequilibrios profundos en las relaciones comerciales y financieras y generaron situaciones económicas desconocidas en las que se combinaron recesión con inflación.

La crisis internacional destacó por su carácter prolongado y la rebeldía a las recetas tradicionales de política económica. En un primer momento, los gobiernos de los países desarrollados se inclinaron por adoptar medidas anticíclicas que habían sido útiles en las fases descendentes de los ciclos económicos. Sin embargo, esta vez su resultado fué alta inflación, inestabilidad cambiaria y activación económica pobre y breve. En la segunda fase se adoptó una política, denominada genéricamente como neoliberal, que esencialmente buscó restringir la demanda a través de un estricto control monetario. La consecuencia fué un aumento de la tasa de interés sin precedentes (misma que se triplicó entre 1978 y 1981) y una contención limitada de la inflación.

El sector financiero internacional ganó importancia y en consecuencia el control sobre las actividades de la banca transnacional estimuló la especulación (Alvarez 1987:11).

Países como el nuestro, con cierto grado de industrialización, encontraron en la libertad de los mercados financieros internacionales un mecanismo para evadir temporalmente el efecto de la crisis. Sin embargo el aumento notable de la deuda externa al combinarse con aumentos sin precedentes de las tasas de interés y el deterioro creciente de sus balanzas comerciales produjo una verdadera crisis de la deuda.

3.6.-Las medidas del nuevo gobierno.

Ante el panorama formado por problemas internos de orden estructural junto con un ámbito externo hostil que hacía casi imposible hacerle frente de manera decisiva, el nuevo gobierno proponía un México de perfil totalmente distinto a partir de siete tesis que durante la campaña presidencial daban cuenta de las bondades y desmesura de las reformas planteadas:

- 1) Nacionalismo revolucionario
- 2) Democratización integral
- 3) Sociedad igualitaria
- 4) Renovación moral
- 5) Descentralización de la vida nacional
- 6) Desarrollo, empleo y combate a la inflación,
- 7) Planeación democrática.

Como ha señalado Aguilar Camín (1990:261) las propuestas del cambio apuntaban a modificar profundamente a México, de modo que se consiguieran transformarlo en "un país no centralizado, sino descentralizador, no populista y corporativo sino liberal y democrático, no patrimonial y corrupto, sino moralmente renovado; no ineficiente y desagregado, sino nacional y nacionalmente planeado. Y no el Estado grande, laxo, subsidiador y feudalizado que había administrado hasta entonces el pacto histórico de la Revolución de 1910-1917, sino un Estado chico, sin grasa, acotado claramente en sus facultades interventoras, económicamente realista, no deficitario y administrativamente moderno".

Se delinearon un conjunto de medidas que, además de las instrumentadas para el manejo de los aspectos coyunturales de la crisis, se abocaron a la tarea de llevar a cabo un cambio estructural de la economía mexicana en cuyos puntos sobresalientes estaban: "la reconversión industrial, la desincorporación de empresas públicas no estratégicas ni prioritarias, la apertura de la economía racionalizando los niveles de producción, el saneamiento de las finanzas públicas y el impulso a la descentralización"(Ibíd).

Para efectos de corto plazo, en diciembre de 1982 el Presidente delineó un proyecto de gobierno que comprendía un Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), que estableció un paquete de medidas de entre las que destacan la disminución del crecimiento del Gasto Público, la protección al empleo, la continuación selectiva de obras en proceso, la racionalización del Gasto Público, la garantía de abasto de alimentos básicos, el aumento de los ingresos públicos, la canalización de crédito a las prioridades del desarrollo nacional, la reivindicación del mercado cambiario para la soberanía del país y la reestructuración de la Administración Pública Federal.

Se hacía así frente a una situación en que era fácil transitar a escenarios inflacionarios de 200, 300 o 500% ante un aumento de circulante en 1982 equivalente al monto emitido desde la creación del Banco de México hasta 1981. Esta situación se complicaba por una elevada proporción del Gasto Público destinada al pago de la deuda (32%) y por una pérdida de los activos acumulados en cincuenta años de los bancos. Por si esto fuera poco se hablaba de la pérdida de la soberanía monetaria y de tener que encarar el mayor déficit presupuestario de la historia del país, además de que la mayoría de las empresas públicas estaban en virtual quiebra.

Hasta 1985 el PIRE fué el programa que guió la estrategia económica gubernamental en un primer momento. La modificación posterior registrada desde 1986 de los principales instrumentos de política económica se han atribuido a "la necesidad de enfrentar al choque petrolero, y posteriormente a la introducción del Programa de Aliento y Crecimiento (PAC)" (Granados 1988:52) que postulaba la necesidad de crecer para seguir haciendo frente a la crisis y sentar las bases de un crecimiento sólido en el futuro. El desplome de los precios internacionales del petróleo de 23.7 a 8.9 dólares por barril redujo en 8 500 millones de dólares la entrada de divisas, lo que representaba el 23% de los ingresos públicos y el 6.5% del PIB.

Lo originalmente diseñado para combatir la inflación tuvo que utilizarse para mantener a la economía bajo control y evitar un disparo hiperinflacionario, quiebras en cadena y desempleo masivo.

A mediados de 1986 el Gobierno mexicano respondió al agravamiento de la situación económica adoptando un nuevo programa que el FMI respaldó con un acuerdo de derecho de giro. Se procuro apoyo financiero acudiendo a todos los acreedores que habfan financiado el desarrollo de México en los años anteriores, con miras a estructurar la deuda externa con los bancos comerciales y oficiales y a compensar la pérdida de ingresos de exportación. Se restringieron las políticas fiscal y monetaria, se depreció notablemente el tipo de cambio en términos reales y se hicieron esfuerzos considerables para liberalizar el comercio y privatizar las empresas del sector publico. Estos esfuerzos, favorecidos por un aumento notable de los precios del petróleo, se tradujeron en una mejoría considerable de la balanza de pagos, permitiendo que México disfrutara un período de crecimiento económico moderado en 1987.

Los tres momentos de la estrategia gubernamental -PIRE, contención del choque petrolero y PAC- están estrechamente ligados al -sí no nuevo- explícito planteamiento constitucional del papel del Estado en materia económica; que a poco tiempo de iniciado el nuevo régimen reformuló varios artículos constitucionales, de entre los que sobresalen el 25º, 26º, 27º y 28º.

3.7.-)Fines y alcances de las reformas constitucionales referentes a los artículos de la rectoría económica del Estado mexicano.

La importancia de las reformas constitucionales se alcanza a entender si retomamos la observación de que son "el fundamento normativo de una estrategia de transformaciones más amplias que por su dimensión y profundidad requieren de la modificación de los mecanismos de operación del Estado que ya no responden a los acelerados cambios internos y a las nuevas condiciones internacionales" (Camacho 1983:7). Y lo que es más, "en la Constitución política se sitúan la conciliación y la integración política nacionales si la entendemos como norma fundamental de asociación y convivencia "(Aguilar, Luis 1990:8).

Ambas apreciaciones nos sitúan en el espacio de la reforma estatal referente al pacto constitucional (Vid supra cap. 1).

La lógica de las modificaciones constitucionales es más comprensible si se hace referencia a la exposición de motivos que acompañó a la iniciativa de ley enviada por el Presidente de la República al Congreso en febrero de 1983.

Esta referencia es importante, porque considera, en primer lugar, que la Constitución de 1917 concede al Estado la responsabilidad fundamental de promover el desarrollo integral de la colectividad mexicana. Sin embargo se añade que desde su expedición, hace más de ocho décadas, muchos de los instrumentos y elementos institucionales de los que se habían valido los Poderes -en especial el Ejecutivo- no se modificaron a la luz de los nuevos problemas surgidos con la complejización de la sociedad mexicana.

De ahí que la insuficiencia de los avances que en distintos renglones de salud, vivienda, educación y bienestar en general se han conseguido a partir del período posrevolucionario, sean también explicables a partir de los rezagos institucionales descritos.

El documento "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano (Ruiz Massieu y Valadés 1983:443) señala que ya otros gobiernos habían intentado superar algunos de los desequilibrios enfrentados; "pero la misma dinámica de los procesos, la ausencia de medidas correctivas consistentes y los impactos internacionales acentuados a partir de la crisis de 1973, impidieron configurar estrategias de desarrollo permanente, de forma tal que se resolvieran estructuralmente los principales desequilibrios económicos y sociales del País (Ibid:445).

Y dado que los desequilibrios aludidos se volvieron recurrentes y pusieron en entredicho no solo la expansión económica de largo plazo, sino la viabilidad misma del proyecto nacional, se volvió imprescindible la adecuación entre el orden normativo y las nuevas exigencias del desarrollo integral.

Con estos antecedentes se comprende porqué "la iniciativa de reformas se refiere a la recetoría del Estado y la economía mixta, establece un sistema de planeación democrática del desarrollo, fija bases para el desarrollo rural integral y una mejor justicia agraria, (define y precisa las) áreas reservadas exclusivamente al Estado y la función y desempeño de las instituciones, organismos

descentralizados y empresas de participación estatal.

En las reformas se ordenan las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional, así como aquellas de regulación y fomento..."(Ruiz Massieu y Valadés 1983:453).

Así, en el artículo 25 se establecen los elementos básicos de la economía mixta, se indica que el sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva, las áreas económicas estratégicas enunciadas en el artículo 28, párrafo cuarto, y que el gobierno federal mantendrá su propiedad y control de las empresas y organismos requeribles para garantizar éste principio. Asimismo se incluye la posibilidad de coparticipación en renglones de la actividad económica por parte de los sectores público, social y privado "a fin de contribuir al desarrollo de la nación"(Ibíd :502).

En el artículo 26 se señala que el Estado organizará un sistema de planeación democrática, de carácter indicativo y flexible y un plan nacional de desarrollo. Según ha señalado Otto Granados (1988:53) "se establecen tres vertientes de la planeación:

- a)La obligatoria para la administración pública federal
- b)La coordinación de los estados (mediante los Convenios Unicos de Desarrollo)
- c)La de concertación e inducción con el sector privado y social".

Si bien con éste artículo se pretende concebir a la planeación como una política para afrontar con mayor racionalidad los problemas y para orientar la acción de toda la sociedad bajo la guía de un instrumento democrático, no se sientan bases que garanticen la participación social efectiva, tal vez como ha dicho Ayala (1990:173) "porque esas participaciones no cuentan con garantías mínimas de eficacia".

Al artículo 27 se adicionaron dos fracciones -la XIX y la XX- que enfocan su atención a mejorar las formas de impartición de la justicia agraria y en hacer realidad el concepto de desarrollo rural integral que junto con modificaciones al artículo 115 constitucional, establecen pautas orientadas a concretar la

descentralización de la vida nacional.

Las modificaciones al artículo 28 resaltan por **integrar explícitamente al texto constitucional, las áreas económicas consideradas estratégicas y de exclusivo ejercicio del Estado:**

"Acuñaación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por un solo banco, organismo descentralizados del Gobierno Federal; petróleo y demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente dicte el Congreso de la Unión". (Ruiz Massieu y Valadés Diego op. cit. : 468).

Esta definición, que por sí misma es importante, ha despertado la suspicacia de algunos analistas que han sealado que si bien define "áreas estratégicas de exclusivo ejercicio del Estado" deja al amparo de la discrecionalidad administrativa y política del ejecutivo la definición de las áreas prioritarias" (Ayala Ibíd:173).

3.8.-)Ajuste de las finanzas públicas.

Cuando comenzamos el tratamiento teórico de las reformas estatales encontramos que uno de los desafíos básicos de cualquiera de ellas, es modificar profundamente la forma en que tradicionalmente se asignan los recursos del Estado, a fin de fijar nuevas prioridades del gasto público y aplicar mecanismos de descentralización, democráticos y eficientes en la asignación de recursos y en la toma de decisiones (Víd supra p.21).

Si tomamos en cuenta lo referido a la crisis económica reciente, podemos estar ciertos de que los recursos se volvieron aún más limitados y que en mundo actual han cambiado los sectores dinámicos y prometedores (vid supra p.39), razón por la cual se reasignan los recursos hacia aquellos renglones que por su desenvolvimiento futuro puedan hacer esperar una mayor irradiación de los beneficios.

La aplicación de este tipo de razonamientos al caso mexicano en el período aquí estudiado, debe hacerse tomando en cuenta que la reasignación de recursos y las estrategias de conducción económica en general se dan enmarcadas en proyectos de grupos hegemónicos, que pueden ser impuestos al resto de la sociedad o negociados con los distintos grupos de presión de la misma. O más aún, por las tendencias económicas que dictan el desenvolvimiento de la economía internacional, que a su vez es reflejo de los efectos de distintas corrientes tecnológicas, comerciales, financieras, y que constituyen que los elementos más palpables del comportamiento de los Estados en el contexto internacional.

Así que en el proceso de resignación de recursos no solamente influye la localización de los renglones económicamente más dinámicos o con mayor capacidad de irradiación de beneficios. En el caso mexicano resalta que la orientación del ajuste Del gobierno de Miguel de la Madrid se han emitido numerosas críticas por su persistencia a orientar cuantiosos recursos al exterior en momentos en que hacían más falta al interior, hasta el grado de caracterizar los flujos de la economía mexicana en el período. El nivel de endeudamiento externo (superior a los 85 mil millones de dólares en 1982)(Vid cuadro anexo p), un deterioro sin precedente en los términos de intercambio y la insólita elevación de las tasas de interés internacionales, provocaron una transferencia bruta de recursos superior a los 70,000 millones de dólares entre 1982 y 1988.

Simplemente considerando el pago de intereses, el país tuvo que hacer frente a una salida de alrededor de 10,000 millones de dólares anuales, lo que implicó en promedio, una transferencia neta negativa externa equivalente al 6-7% del PIB.

El consecuente proceso de ajuste interno provocó una disminución del gasto doméstico en consumo e inversión, y como contraparte un importante ahorro interno en una situación global de estancamiento productivo.

En este contexto, el ajuste y la racionalización del sector público fué un factor crucial para el logro de las metas no solo de política económica, sino de la nueva concepción de Estado y país que comenzaban a regir a México.

El ajuste de las finanzas publicas, pasó primeramente por la contracción del gasto público que afectó fundamentalmente a su componente programable (el destinado al consumo y a la inversión) tanto del gobierno federal, como del sector

paraestatal.

En el primer caso, los renglones más afectados fueron los de consumo, el de transferencias, así como de los gastos de capital que se redujeron hasta el 3% del PIB. En efecto, el significado de esa política significó que el gasto programable se redujera del 26% del PIB en 1982 a 20.5% en 1987, caída sin precedentes que tuvo grandes repercusiones en su composición, pues disminuyó la inversión pública en términos reales en casi el 50%; el gasto social total y el per cápita también sufrieron disminuciones.

La política contraccionista no mejoró sin embargo la situación de las finanzas públicas en relación al crítico año de 1982 y las metas oficiales en la materia no se cumplieron, pues hasta 1987, antes de la firma del PESE, el nivel del déficit fiscal, fué similar al de 1982, y el efecto benéfico el ahorro público fué marginal, pues el superávit primario sólo fué capaz de financiar una tercera parte del pago de intereses de la deuda pública.

En efecto, los tres primeros años en que se aplicó la política anteriormente descrita, el déficit público tendió a reducirse como resultado de la contracción, así que entre 1983, 1984 y 1985, el déficit público decreció situándose en un nivel promedio de 8.4% del PIB. Sin embargo, a partir de 1986, el déficit financiero del sector público tendió a elevarse, alcanzando en 1986 un nivel del 16% del PIB. Tendencias que sólo pudieron contenerse con una mayor corrección fiscal, pues en el año de 1988 se redujo el gasto programable aprobado en el presupuesto de 22% del PIB a 20.5% para reforzar la estrategia de austeridad, y con la última firma del Pacto (PSE).

Efectivamente el gasto para servir a la deuda interna y externa por parte del gobierno federal aumento de manera extraordinaria. En este renglón gano una participación en la estructura del gasto que paso de 19.2% en 1981, a cerca de 50% en 1986, lo que significó un incremento de su participación en el PIB de 5.5% a 13.8% en 1986. Por su parte, el déficit financiero no pudo abatirse, pues a pesar de haberse alcanzado un superávit primario, la excesiva carga de la deuda pública que paso de 11.8% en 1981 a 19.6% en 1987, consumió buena parte de esos esfuerzos.

Por lo que hace a la estructura de recaudación, se nota en ella una dependencia elevada respecto a los ingresos petroleros junto con un agudizado

rezago tributario de los renglones no petroleros. Los ingresos no monetarios y monetarios mostraron rigidez, y apenas si fué compensada por el mayor dinamismo relativo de la tributación indirecta a partir de las modificaciones al IVA. La estructura fiscal muestra, además, una tendencia a apoyarse principalmente en los impuestos indirectos (vid el impuesto inflacionario) a costa de los gravámenes directos. El impuesto sobre la renta perdió importancia en el PIB y se apoyo cada vez más en la tributación de personas físicas y no en el impuesto de las sociedades mercantiles(Hernández y Puente 1988).

En la recaudación del sector paraestatal, la estructura de los impuestos siguió dependiendo de los ingresos de PEMEX, Los ajustes a los precios y tarifas apenas si compensaron las eventuales disminuciones de este tipo de ingresos dependientes de los precios internacionales del petróleo.

El superávit primario alcanzado y mantenido prácticamente desde 1983, no se debió sin embargo a un efectivo saneamiento fiscal, ni mucho menos a una evolución favorable de los ingresos públicos, por el contrario, la explicación se localiza en la severa contracción del gasto y el incremento de precios y tarifas.

En materia de transferencias y subsidios, hubo una tendencia a la disminución explicada en parte por la austeridad en el gasto, así como también a programas específicos de saneamiento financiero. La reducción de estos rubros fue significativa, pues en 1982 habían alcanzado una participación en el PIB de 8.1% y para 1988 de sólo 5%, lo que significo una caída en términos reales para el período de 42%. El mayor ajuste se realizó en las transferencias otorgadas a las entidades públicas, cambiando su composición y estructura porcentual y la reducción de ritmo de crecimiento. La explicación de éstos cambios se localiza en la caída real de las inversiones del sector paraestatal, los aumentos de precios y tarifas, y algunas mejoras operativas a través de los llamados programas de saneamiento financiero, a través de la absorción de pasivos por parte del gobierno federal. Para finales de la administración de MMH las transferencias del sector paraestatal controlado presupuestalmente, excluyendo a PEMEX, se batió significativamente, pasando de 23.8% del déficit total del sector público en 1982, al 12.7% en 1987 (Tamayo 1988:12).

Finalmente en lo que se refiere al impacto de la privatización sobre el déficit público, éste fué realmente pequeño, como lo ilustra la comparación entre los 31 billones de pesos del déficit público en 1987 y los ingresos obtenidos por la venta de empresas por poco menos de un billón de pesos.

Con el tiempo el gobierno aclararía que la intención de privatizar no era conseguir financiamiento adicional para cubrir el déficit, sino para racionalizar el sector público.

3.9.-)Reestructuración de la industria paraestatal.

En el período comprendido entre 1970-1984, la estructura de la industria paraestatal cambió radicalmente. Por ejemplo, la industria manufacturera incrementó su peso en el total de la producción estatal hasta 1975, pero de ahí en adelante su importancia comenzó a decrecer, cediendo espacio a las actividades primarias de extracción petrolera y de gas natural, hasta alcanzar alrededor del 90% en el total de la producción estatal, en el período 1980-1984. Otras de las actividades que cedieron en importancia frente el petróleo fueron la industria eléctrica y la minería.

En cuanto a su número, la industria estatal contaba con más de 400 empresas en 1982, en 1985 había disminuido a menos de 100, y ha continuado el proceso.

Las características en los renglones de participación son:

a)Un amplio predominio en insumos de uso generalizado.

b)Más del 80% se encontraba concentrado en sólo siete actividades (petróleo, química básica, fertilizantes, siderurgia, azúcar, envasado de pescado, mariscos y vehículos automotores).

c)Por tipo de bien, los de consumo duradero son los únicos que han aumentado su participación en la producción estatal.

Pero se inició un proceso de desincorporaciones de la industria paraestatal,

que significó una reducción importante en la participación estatal por ramas, dándole a la privatización en curso cierta racionalidad pero de carácter incompleto, al no quedar bien claros los criterios de las decisiones; y lo que es más, los mecanismos que consensan la realización del proceso.

El objetivo central del gobierno encabezado por Miguel de la Madrid a partir de diciembre de 1982, fué lograr la transformación estructural del sistema económico que había dejado bien claro a partir de su desenvolvimiento, que se había vuelto históricamente inviable. Este proceso tuvo que darse en medio de, y a partir de la gran depresión en la que cayó la economía a partir de la baja dramática de los precios mundiales del petróleo en 1982.

Los supuestos y el sentido de futuro de esa nueva iniciativa contradecían marcadamente los hábitos del modelo anterior. Las premisas del proyecto -resumidos en el propósito de "cambio estructural"- se sintetizan en dos sustituciones.

- la del modelo proteccionista de crecimiento "hacia adentro" por un modelo competitivo orientado "hacia afuera" y

- la del Estado interventor, subsidiador, "keynesiano", por un Estado meramente "rector", supervituario y restringido a sus tareas básicas para estimular más que encabezar las energías e iniciativas de la sociedad.

Entre más avanzó el sexenio delamadridista, más clara se hizo la decisión del presidente y de quienes lo rodeaban, de subordinar las complejas problemáticas políticas del período al logro de una meta prioritaria: la transformación del modelo económico mediante su apertura y reacomodo respecto de las fuerzas económicas externas.

La lógica del nuevo proyecto nacional requería, entre otras cosas:

- Que el papel del Estado como productor disminuyera drásticamente.
- Que el de la inversión privada (externa e interna) aumentara en la misma o mayor proporción en que disminuyera la estatal.

-Que el peso del petróleo en el total de las exportaciones fuera cada vez menor y que el de los productos manufacturados y los servicios mayor.

4.-)LA REFORMA SALINISTA DEL ESTADO.

Desde sus "Discursos de Campaña", Carlos Salinas hizo el señalamiento de que México requería de un proceso de modernización total que abarcara la política, la sociedad, la cultura y la economía. Ello se lograría a partir de "los acuerdos para ampliar la vida democrática, recuperar el crecimiento sin inflación y elevar el bienestar de la población" (CSG 1988:22). El logro de estos mismos suponían la reforma del Estado mexicano, así como una nueva relación entre el mismo y la sociedad.

Desde el momento en que se hicieron los anteriores pronunciamientos, junto con la información que desde otras latitudes se registraba, se hizo evidente que el término "Reforma del Estado" se empleaba para describir un número considerable de transformaciones. Así, en cada país adquirió -de acuerdo a sus problemas concretas- modalidades distintas. Varias de esas causas son comunes, derivan de las modificaciones de la economía internacional (como ya se anotó en el capítulo II del presente trabajo) y de los sistemas políticos del mundo, sobre todo en Europa Central y en América Latina. Otras son internas y responden a la dinámica propia de la evolución de cada país¹.

El mexicano es un Estado que ha intentado su reforma a partir de sí mismo: consensó el debate no en torno a refundar un nuevo Estado, sino a reformar al ya existente. Esta es una particularidad interesante cuando se compara el proceso mexicano con los ocurridos en otras latitudes del mundo, en que se ha optado por la refundación de los aparatos estatales y de las propias naciones.

En este mismo debate impulsado desde el gobierno, cuando la institución presidencial ha definido puntualmente lo que es la reforma estatal, ha respondido: "no es variar el contenido político del proyecto nacional consagrado en nuestra Carta Magna, es recobrar la viabilidad del presente y asegurar la continuidad hacia el futuro. Reformar el estado si supone modificar doctrinas y hábitos de pensamiento y acción propios de momentos y circunstancias pasadas de la sociedad mexicana y del mundo" (Salinas 1990:30).

¹Víd, Crozier, Michael "Como Reformar el Estado, tres países, tres estrategias, Suecia, Japón, Estados Unidos" F.C.E. México, 1992.

Otra idea rectora que manifiesta el mismo problema es la modernización. Desde la misma instancia se ha especificado que consiste en "la transformación de nuestras estructuras económicas y del papel del Estado en ese cambio, en la modificación de las reglas de producción, en los mecanismos de acceso a los servicios de bienestar, y a los términos de competencia por el poder y el imperio de la ley. Ello implica la modificación de las prácticas y la adecuación de las instituciones políticas. Así se hermanan dos propósitos con el interés de fundar en la solidaridad y la corresponsabilidad, las relaciones del Estado con la sociedad" (Salinas de Gortari 1990:31).

Estas ideas son perfectamente enmarcables a las ideas que identifican al proceso en cuestión como (Vid Supra p.18): un proceso social, cambios en los juicios de valor de los actores sociales sobre el papel atribuido al Estado, y de las políticas, instrumentos y objetivos estatales, así como una estrategia política y económica para replantear el papel del propio Estado.

De esta forma, en el plano más general, la reforma estatal comprende "las relaciones complejas, dinámicas y contradictorias entre Estado y sociedad civil, entre lo público y lo privado, y entre el Estado y el mercado" (Ayala 1991:166).

A manera de advertencia, debe tomarse en cuenta que el proceso de reforma estatal se lleva a cabo sin grandes certezas en lo que se refiere a su consecución de largo plazo, y la articulación de los distintos espacios que implica.

Ante ése cúmulo de incertidumbres ha sido necesario clarificar las estrategias de reforma institucional que eviten caer en vacíos y en contraparte, poder gobernar los cambios con realismo, asumiendo las dificultades para generar el entusiasmo que debe llevar aparejado cualquier proyecto de cambios y así, ganar la esperanza.

Desde los cambios conceptuales propuestos en su Programa Nacional de Desarrollo el nuevo gobierno, se comenzó a sustentar una idea de Estado distinta a la que ha regido en México desde los años treinta, que se caracterizaba por mantener una estabilidad política autoritaria y corporativa, que estuvo basada en la industrialización protegida de sustitución de importaciones, la expansión del gasto público y que fomentaba la presencia del Estado sobre las omisiones sociales y productivas de la sociedad.

El modelo de crecimiento hacia adentro que dió buenas cuentas hasta que,

por distintos factores, empezó a rendir muy malas. Se planteó así, la necesidad de un Estado distinto al Estado omnipotente, absorbedor y subsidiador de la tradición postrevolucionaria.

Se propuso en cambio, un "Estado rector en su sentido moderno", no intervencionista y nacionalizador sino "promotor". El documento rector de la estrategia salinista, proponía nuevas reglas también en materia de sus relaciones con el exterior. Partía del reconocimiento a los procesos mundiales de integración y de las condiciones necesarias para un crecimiento orientado hacia afuera, capaz de integrarse en forma competitiva con las corrientes de la economía mundial.

De acuerdo a estas nuevas reglas, el mercado nacional, abierto y competitivo por la mercancías del exterior, no el mercado activo y protegido del desarrollo interior, sería el motor fundamental de la dinámica económica, a la vez que nuevo juez de las industrias y los servicios deseables para México y los mexicanos.

La década de los ochentas vió la culminación y el ocaso de muchas cosas: entre otras, de formas de pensar que estuvieron vigentes durante décadas.

Ya aprendimos que es lo que no funciona, pero todavía no acabamos de poner en prueba lo que verdaderamente va a funcionar; hay consenso de que el estatismo económico fracasó. Si, pero ¿cuál es la forma que permitirá al mercado su máxima expansión y, a la vez, la realización del conjunto de los fines públicos?. Están a la vista los excesos y el fracaso de las formas autoritarias del gobierno, si, pero como construir las nuevas instituciones que aseguren las libertades y protejan los derechos humanos, ordenen y garanticen el crecimiento de las economías y creen nuevas formas de civilidad?. Ya conocemos el desastre ecológico que tenemos que enfrentar. Si; ¿pero como vencer a tiempo y en la escala necesaria, esas tendencias destructivas, si nuestra forma de civilización -aún con economías sustentables- dependerá de crecimientos adicionales en los consumos de energía y de recursos naturales?

Casacbo, Manuel "Reformas y Gobernabilidad Mexos 163 Pág. 35

4.1) Los Constituyentes del 17 como referentes obligados en el proceso de reforma estatal salinista.

Cuando se han planteado las anteriores propuestas de cambio para el corto y largo plazo a fin de guiar las reformas emprendidas, ha sido obligada la referencia a las definiciones contenidas en el pacto social suscrito por las distintas facciones revolucionarias en 1917.

4.2) La soberanía y la justicia social.

Ante los ataques recibidos en el sentido de que las opciones emprendidas son anti-nacionalistas, alienantes respecto a los centros financieros internacionales y en general atentatorias contra la soberanía y la justicia social por los costos elevados hacia quienes menos tienen, se ha respondido "que los ideales de los Constituyentes del 17 guardan vigencia y perduran porque definieron propósitos y no instrumentos rígidos, porque garantizaron derechos individuales y colectivos y no dogmáticos para condiciones que no podían siquiera imaginar. El Estado -propusieron- es la organización política de la Nación para defender su soberanía, su capacidad de autogobierno; es su garante de libertades y el promotor del interés general. (De ahí que más que dar la espalda) la Reforma del Estado vuelve al espíritu original de la Constitución de 1917, concluir un proceso de formación del Estado menos social y más propietario y dar principio al Estado más social por responsabilidad compartida con un firme compromiso de justicia y democracia. No se puede argumentar que el Constituyente de Querétaro -y, aún, el de 1857- concibió un Estado paternalista o sustitutivo de la iniciativa social, ni tampoco un estado guardian, mínimo, sin compromisos sociales (Salinas de Gortari 1990:28)".

En la anterior argumentación salta a la vista el papel fundamental que juega el concepto de Soberanía. Detenerse un poco en su análisis es importante porque al implicar la capacidad de defensa de llevar a cabo la voluntad de un grupo, por encima de otras, que ha decidido configurar un Estado para su autogobierno (Gonzalez Pedrero 1990:45) se vuelve referente ineludible para evaluar las posibilidades del mismo grupo humano en cuestión para poder mantenerse como colectividad autónoma de cara a las transformaciones mundiales en curso.

Más aún cuando ellas mismas nos hacen testigos de procesos de fractura de la unidad de algunos Estados-nación, que durante mucho tiempo fueron vitales para el mantenimiento del orden mundial. Las consecuencias de estas tendencias

de ruptura interna, llevadas al extremo, generan mayores costos y dificultades para hacer frente a los problemas del mundo actual, pues solo a partir de la soberanía nacional como insustituible elemento integrador de las sociedades regionales se está en posibilidad de participar favorablemente en los nuevos diseños internacionales.

Cuando se ha intentado sistematizar el concepto soberanía con los cambios mundiales en marcha y específicamente de cara a la firma del tratado trilateral de comercio entre México-Estados Unidos y Canadá (que es una de las propuestas específicas de reforma), Aguilar Camín (La Jornada 17-VII-91) ha propuesto que lo primero es no confundir la soberanía con la autarquía ó autosuficiencia económica. Lo segundo es admitir que vivimos en una época de soberanías restringidas y la aparición de "incipientes soberanías supranacionales", como la Comunidad Económica Europea.

Los países en desarrollo -nos dice el intelectual citado- que han intentado la autarquía y se han cerrado a este proceso de globalización han terminado en dependencias mayores que las que buscaban evitar. Y aun entre las potencias y los países desarrollados, la interdependencia es una realidad incontrastable.

Frente a éstas realidades, el concepto clásico de soberanías defensivas, aislacionistas, carece de flexibilidad. Los procesos de integración transnacional aceleran su ritmo a fines del siglo XX y es por ello que nadie puede saltarse, sin alto costo, la economía mundial.

Lo que sigue entonces, es la idea de soberanía política en tanto autonomía de los Estados nacionales y sus ciudadanos para decidir su vida pública con arreglo a sus propias políticas internas haciendo residir el problema de la soberanía en la fortaleza y la calidad de esas reglas internas, en el vigor de los consensos nacionales y en la representatividad y credibilidad de las autoridades y los poderes constituidos dentro del ámbito de la nación.

En la propuesta de mediano y largo plazo salinista resalta el concepto de justicia social cuando se señala que se ha modificado de raíz la índole y amplitud de las demandas que la población hace al aparato estatal debido fundamentalmente a:

- a) La acelerada dinámica demográfica del último cuarto de siglo.
- b) El vasto proceso de urbanización de la población.
- c) El agotamiento del modelo general de desarrollo seguido.

- d) El cambio consiguiente de la articulación de las fuerzas sociales básicas
- e) El agravamiento de los persistentes rezagos sociales motivado por la crisis económica de la última década, concentrado en el campo, las comunidades indígenas y las colonias populares de las grandes urbes.

Además se hace el reconocimiento de los persistentes rezagos surgidos de factores ancestrales, agravados por la crisis económica de la última década y a su vez, distribuidos en el campo, las comunidades indígenas y las colonias populares de las grandes urbes. Aquí cobra sentido la exigencia de cambios que urgen la moderación de las diferencias sociales a partir de erradicar los enclaves mas graves de la pobreza extrema y se tenga así, la posibilidad de modificar la perspectiva de prosperidad económica de la población actual y de la que año con año se incorpora y demanda alimentación, educación, vivienda, salud, servicios, seguridad y un ambiente sano.

► 4.3.-)El aspecto político de la Reforma estatal.

La reforma del Estado contiene un aspecto político y un propósito democrático, no como manifestación de la buena voluntad personal de quienes guían el proceso, sino como una necesidad para hacer perdurar la gobernabilidad del mismo. Las transformaciones se dirigen -se ha dicho- a modernizar las estructuras políticas (por ejemplo, organismos, partidos, sindicatos) con el fin de abrir los espacios a la participación y a la expresión plural de la sociedad.

En este sentido, la reforma plantea una concepción diferente:

- sobre la forma de gobierno que se está diseñando,
- sobre las corrientes y representaciones políticas,
- sobre la forma en que se concreta la legitimidad del Estado y del sistema político en su conjunto.

La reforma del Estado ha venido a generar respuestas a demandas políticas surgidas de una sociedad que exige nuevas relaciones con el Estado, y de esa manera configura un esquema democrático que, con pleno respeto al voto, trascienda la atención de las injusticias socioeconómicas que soportan vastos

sectores populares y que se expresa cada vez más en actividades sociales y en decisiones colectivas que afectan la vida comunitaria. En este sentido, un eje central del nuevo quehacer político se relaciona con el impulso a la organización popular, ya que mediante esta, la población tiene el derecho de pensar y expresarse políticamente como juzgue conveniente.

De esa forma, los cambios del Estado que dan sustento a los derechos ciudadanos y en los cuales se guía la orientación política general de la nación, se relacionan con tres factores sustanciales de la reforma política: la apertura a un sistema pluripartidista, la reforma electoral y, sobre todo, el nuevo quehacer político de la sociedad.

La apertura pluripartidista porque se transita a un sistema donde se expresen y se abran mayores espacios de competencia política en los niveles municipal, estatal y federal. La reforma electoral porque se constituye como orden jurídico encaminado a fortalecer el sistema representativo que regula y propicia la transparencia de las acciones electorales. El nuevo quehacer político porque se fundamenta en una relación Estado-sociedad que fomenta la participación social responsable, con pleno respeto de las ideas y pensamientos políticos de los distintos actores sociales.

Consecuentemente, este aspecto de la reforma del Estado se dirige a propiciar una creciente participación social y mejorar el sistema representativo al promover una relación estrecha entre electores y elegidos: se dirige también a modernizar el sistema electoral, a tornar transparente los mecanismos de financiamiento de los partidos, a democratizar y darle nuevos tintes sociales a los movimientos sindicales y gremiales, así como a fortalecer el desarrollo municipal.

► 4.4.-) Las reformas constitucionales.

Como una de las fases para aumentar la potencialidad productiva de la economía mexicana, se llevaron a cabo reformas a los lineamientos constitucionales a fin de adecuarlos a nuevos requerimientos internos y externos, y apoyar la modernización del país.

Tal es el caso de las reformas a los artículos 3º, 24, 27 y 130

constitucionales. Las modificaciones al artículo 3 intentan responder a las inercias del modelo educativo fuertemente centralizado, que era incapaz de garantizar calidad y participación en el proceso educativo, así como a la necesidad de actualizar los contenidos formativos que precisa la revolución del conocimiento y las necesidades de una nación que deberá enfrentar los retos derivados de integrarse a un mundo más competitivo y dinámico. En este sentido, mejorar la calidad de la educación y de sus servicios de apoyo es imperativo para fortalecer la soberanía nacional, para el perfeccionamiento de la democracia y la modernización de país en general. Los cambios al artículo 3º constitucional, sientan las bases para descentralizar la planeación e instrumentación de las políticas educativas a fin de adecuarlas a las exigencias de hoy.

Por su parte, a partir de la necesidad de reactivar el impulso a la productividad del campo mexicano, se ha modificado el artículo 27 Constitucional. Esta modificación, aunada a la creación del reglamento de la ley agraria, definió un nuevo contexto jurídico que abre nuevas posibilidades a los productores rurales y a sus comunidades, a partir de posibilitar la generación de nuevos empleos productivos, elevar los niveles de vida vinculados directamente al sector, desatar la iniciativa y capacidad de los pequeños propietarios, ejidatarios y comuneros, en un proceso de transformación integral que contempla nuevos apoyos, e inversión en infraestructura a partir de la flexibilización del marco normativo que rige las formas de asociación, tenencia e inversión.

Por su parte, con las modificaciones al artículo 130, se buscó concluir con la etapa de simulación en las relaciones del Estado con las Iglesias a partir de una legislación que delimita y precisa entre los ámbitos de acción de las iglesias y del Estado, con obligaciones y responsabilidades como corresponde a actores públicos sujetos al Estado de derecho que en este caso especifica que no habrá iglesias acumuladoras de riquezas, ni con militancia activa en la política.

5.-)LA REFORMA ECONOMICA DEL ESTADO MEXICANO II

5.1.-)Los temas de la reforma económica del Estado.

Con el marco hasta aquí esbozado puede añadirse, que el análisis del área económica de México, y de lado a los ámbitos micro y macroeconómicos arriba descritos, permite la posibilidad de especificar temas que en conjunto abarcan los aspectos tal vez más importantes de la reforma económica estatal (Reyes Heróles, Jesús 1991:20):

- 1)La modernización de la regulación económica.
- 2)La reducción de la participación directa del Estado en la economía.
- 3)La apertura de la economía.
- 4)El replanteamiento de la estrategia del sector agropecuario.
- 5)La reformulación de la estrategia redistributiva.
- 6)La renovación de la política industrial.
- 7)La formulación de una nueva mecánica de la orientación del desarrollo.

Con este instrumental analítico, se realiza el seguimiento de los resultados preliminares derivados del proceso de reforma y los distintos pronunciamientos de los agentes inmersos en el mismo, para finalmente derivar las consideraciones en torno a la reforma económica del Estado Mexicano.

Las reformas económicas implican políticas que persiguen la estabilización de la economía y el cambio estructural de las misma. Ellas no pueden clasificarse rígidamente de acuerdo a alguno de los fines mencionados anteriormente, debido a que éstas metas han tratado de ser asequibles de forma simultánea y complementaria. Y no solo eso; el intentar entender simultáneamente los frentes interno y externo obliga a expopner las distintas medidas en una forma que podría parecer repetitiva e innecesaria.

A pesar de ese riesgo aquí se esboza un seguimiento de las medidas implementadas para conseguir la estabilidad y el cambio estructural en México.

La imposibilidad de deslindar de forma tajante los procesos de estabilización y reforma estructural de la economía hacen que no sea ocioso revisar a la reforma económica contenidos en siete temas básicos que abarcan:

► **1.-) La modernización de la regulación económica.** En éste renglón, los cambios más importantes se han dado en sectores como el del autotransporte, comunicaciones, banca, otros servicios financieros y la inversión extranjera. Se observan además algunos avances en materia de pesca y acuicultura.

La simplificación administrativa intenta ser un proceso amplio en varios sectores, en particular el comercial; espacio en el que aún quedan tareas importantes en aspectos tan variados como mercados oligopólicos, desarrollo urbano y ecología.

En general se ha intentado modificar radicalmente las señales económicas que los individuos y empresas utilizan para tomar sus decisiones. De entre todas ellas se encuentran los precios, ya que según la concepción predominante en el gobierno, las principales señales en economía son los precios, ya que sus movimientos se asumen para detectar necesidades (demandas) y determinar el costo de insumos y bienes.

► **2.-) La reducción de la participación directa del Estado en la economía.** La experiencia de México en privatizaciones es particularmente significativa. A partir de 1983 se inició la privatización de varios cientos de empresas, que poco antes pasaron al sector público junto con los bancos comerciales nacionalizados. El proceso implicó el 91% de los activos financieros con un valor de 85 000 millones de pesos durante el periodo 1983-1988.

Se intensificó la privatización de empresas que desde antes pertenecían al sector público. El número de paraestatales se redujo de 1 155 en 1982 a 285 en 1990 (Véase cuadro 13 del anexo estadístico). Gradualmente el proceso involucró empresas más importantes, por ejemplo dos aerolíneas y la de teléfonos, está en proceso la reprivatización de toda la banca comercial, de empresas siderúrgicas y de fertilizantes entre otras.

Las modalidades de los procesos de privatización que han ocurrido en América Latina han sido expuestas por Pérez Escamilla y Aceves (1989:21):

- 1) Venta de empresas competitivas
- 2) Subcontratación de servicios
- 3) Ventas de empresas monopólicas y
- 4) Financiamiento privado de grandes obras de infraestructura.

Del proceso de privatización de empresas llevado a cabo resalta la intención de realizarlo por etapas para maximizar los ingresos públicos, considerando que:

- La privatización fomenta la participación de la sociedad en su conjunto, deshinbe su fuerza productiva y reduce las fricciones con la sociedad.
- La privatización debe ser gradual. En México se comenzó cerrando las empresas públicas inviables en 1983-1985; luego se privatizaron las pequeñas y medianas en el período 1986-1988, y a partir de 1988 se comenzaron a privatizar las más importantes.
- El calendario de privatizaciones se elaboró de acuerdo con el clima político, por su impacto en el empleo.
- La relación entre precio de venta y valor contable de la empresa se incrementó con la consolidación del programa de estabilización económica y el aumento de la repatriación de capitales, lo que maximizó el ingreso público derivado de la venta de las empresas.
- En México se prefiere castigar el precio de oferta de la empresa pública, ahorrar gasto público y dejar la modernización a los nuevos empresarios que invertir para mejorar el precio de venta.
- Es conveniente ajustar el valor contable de los activos al valor del mercado; eliminar subsidios y especificar con nitidez problemas de índole legal y del registro en libros de activos y pasivos antes de privatizar.
- La venta de un porcentaje determinado de acciones a trabajadores a crédito y bajo asignación individual, puede comprometer a los trabajadores con la privatización y mejorar la productividad.

Pero con todo y lo anterior que es la descripción de un proceso importante (por las áreas y montos que implica) la atención debe centrarse a la capacidad para administrar eficiente y convenientemente los renglones transferidos a los nuevos responsables. El crowding in -ha señalado acertadamente Oscar Vera 1992:IX)- hasta ahora "solo ha mostrado tener límites políticos de cesión y distribución de poder, que (...) no han sido debatidos en términos funcionales".

► **3.-)La apertura de la economía.** Este proceso es también un caso de interés especial: se lleva a cabo con la intención de insertar favorablemente a México en las corrientes más dinámicas de comercio mundial florecientes. Eso también se ha ocasionado por la intención de modificar los mecanismos tradicionales reguladores de los precios y abastecimiento en el país, precisamente cuando se lleva a cabo un proceso de estabilización inflacionaria que busca su tránsito hacia un clima de estabilidad. Al respecto, Georgina Kessel(1989:179) ha expresado "Este proceso lleva implícita una reasignación de recursos entre sectores y la modificación de los esquemas productivos, pues implica un aumento de precios de los productos de exportación en relación con el precio de los bienes que sustituyen importaciones.

Esta reasignación de recursos toma tiempo y, en ocasiones, provoca desempleo temporal, tanto de capital como de mano de obra(...) Todos estos son costos que tiene que pagar la economía durante un periodo de transición."

Así se explica un proceso en el cual la economía mexicana pasó de estar totalmente cerrada en 1982, a ser una de las más abiertas del mundo. Ahora sólo un 13.17% de las importaciones están sujetas a permiso; no existen precios oficiales y la tarifa máxima es de 20% (Antes de iniciado el proceso 100% de las importaciones están sujetas a permiso previo; el arancel promedio fué de 27%; operaban precios oficiales para un porcentaje sustancial de la importaciones; y el arancel máximo fué de un 100%). México es miembro del GATT desde 1986 y negocia activamente acuerdos de libre comercio con varios países incluyendo los Estados Unidos.

En éste proceso de apertura, han prevalecido los siguientes criterios rectores (Vid Córdoba *Ibíd*):

- "Acelerar la apertura asegura la irreversibilidad de los procesos puestos en marcha. Debe hacerse de golpe, pero siempre y cuando haya un margen de subvaluación adecuado, la reserva internacional sea alta y la demanda agregada

débil para amortiguar el repunte temporal de las importaciones".

-El arbitraje de los precios internacionales sobre los internos sirve para moderar la inercia inflacionaria que queda después de reducir el déficit público.

-El éxito de la apertura comercial depende de un sistema aduanero ágil y expedito para evitar la elevación de costos de las transacciones con el exterior ocasionadas por ineficiencias administrativas.

-Es vital reducir los costos a los exportadores, mediante la desregulación del transporte; el fluido movimiento de bienes en las aduanas, así como por el ágil reintegro de impuestos por insumos importados.

No existen indicaciones que permitan todavía adelantarse a lo que será la recomposición de la producción sectorial resultante de una apertura acelerada y magnificada a la vez por la apreciación del tipo de cambio real en marcha. Lo que sí puede adelantarse es que pueden desaparecer actividades manufactureras completas pero surgir otras (no necesariamente en esta misma gran división). La pregunta de si los costos que seguramente conllevará la apertura serán compensados por los beneficios que la misma atraerá y en que plazo se concretarán, son cuestionamientos que se responderán hasta que se concluyan las negociaciones del TLC en marcha.

►4.-)El replanteamiento de la estrategia del sector agropecuario. Aquí llama la atención de que a pesar de ser éste el capítulo económico de las reformas en torno al cuál existía un acuerdo menor, (y por ende puede ser uno de los más conflictivos), a inicios de 1992 se enviaron iniciativas residenciales al Congreso para modificar sustancialmente el perfil del agro mexicano.

Aunque se conocen los temas a tratar, tradicionalmente ha sido inexistente el consenso de cómo resolverlos. Este es el caso, por ejemplo del régimen de propiedad y organización campesina, la relación entre los precios internos e internacionales de los granos básicos, los esquemas de apoyo y/o subsidio a la población campesina más necesitada, el nivel y estabilidad de los precios de garantía, los incentivos para lograr la recapitalización del campo...

El eje de las modificaciones legales ha obedecido al interés porque los productores del campo respondan favorablemente y con agilidad a nuevas condiciones productivas y mecanismos de apoyo. La propuesta de reforma al Artículo 27 Constitucional, presentada por el Ejecutivo en noviembre de 1991 muestra las estrategias concretas para la modificación profunda del perfil agrario mexicano. Muy resumidamente, las modificaciones constitucionales propuestas son las siguientes:

- Se eleva a rango constitucional la tenencia ejidal y comunal, y se reconoce la distinción entre base territorial del asentamiento humano, y la tierra para actividades productivas y se otorga especial protección a la comunidad indígena.

- Se otorga a los ejidatarios la libertad de elegir sobre el destino de sus tierras, inclusiva a enajenarla si así lo aprueba la mayoría de sus miembros del núcleo ejidal. Asimismo se anulan restricciones a las asociaciones entre ejidatarios.

- Se elimina la prohibición a las sociedades mercantiles y a las sociedades por acciones de poseer tierras.

- Se concede a los pequeños propietarios el derecho de cambiar el uso de su tierra.

- Se anula la obligatoriedad para el Estado de seguir repartiendo tierras cuando ya no existe disposición de éstas.

- Se establecen los tribunales agrarios.

- Se establece la pequeña propiedad forestal.

De todos los objetivos, quizá el más importante es que se busca redefinir la participación del Estado en el desarrollo rural para que su papel sea de fomento y regulación y no, como hasta ahora, que sustituya con sus decisiones las iniciativas de los productores.

► 5.-) **La reformulación de la estrategia redistributiva.** Si hay un espacio en el que se justifica plenamente la intervención estatal, es precisamente en materia de redistribución, que no solo debe abarcar, -por la envergadura de los rezagos sociales, y ante la imposibilidad financiera de hacerlo-, los renglones de ingreso, sino las condiciones básicas mínimas que aseguren la sana reproducción de los ciudadanos y la liberación de sus potencialidades de los mismos como seres humanos.

Sin embargo la reforma del Estado debe partir de una redefinición de lo que el Estado puede y debe hacer en materia de combate a la pobreza y de redistribución del ingreso, pues hay un desencanto profundo por la ineficacia que ha mostrado el Estado en el uso de mecanismos redistributivos.

Ello ha originado aseveraciones como la de Nora Lustig (1989:85) cuando ha sostenido con razón que "El ingreso y la riqueza están distribuidos muy desigualmente en México, y durante los últimos treinta años no han ocurrido cambios sustanciales en este terreno. El crecimiento económico sostenido no fue acompañado de una distribución más equitativa de los beneficios".

No es fácil superar en poco tiempo los perjuicios derivados de la crisis que sufrió el país. Pero esta realidad no la aceptan millones de marginados. Más aún cuando, de acuerdo a los datos más recientes sobre la distribución del ingreso en México, el 40% de los más pobres en México recibió en 1989 el 12.9% del ingreso total, en comparación con el ya raquítico 14.3% que les correspondió en 1984. Cuando estas cifras se comparan con el 53.6% del ingreso total recibido por el 20% de las familias más ricas en 1989 o el 49.5% en 1984 en más que evidente las limitaciones distributivas en el país.

Por ello, si se reconoce que el Estado tiene una función que realizar en esta materia, se requiere adoptar una actitud más constructiva. No es exagerado afirmar que junto con la preservación de la soberanía nacional, una estrategia redistributiva eficaz es imprescindible para modernizar a México.

Se deben revisar la eficacia y pertinencia de la aplicación de las políticas de bienestar tradicionales (por ejemplo gastos de salud, educación pública y seguridad social, subsidios a bienes básicos...), así como los controles de precios y salarios, la participación pública en la producción y distribución de bienes y servicios de diverso tipo, políticas de comercio e industrialización, y por supuesto, las

decisiones de política que afectan las reglas del juego en términos de derechos de propiedad (las expropiaciones de tierra y nacionalizaciones). Dentro de las políticas sometidas a revisión se encuentran las características generales de la política macroeconómica (la magnitud del déficit público y la manera de financiarlo, el nivel de los salarios mínimos, la tasa de interés y el tipo de cambio, las políticas monetarias y crediticias...).

►6) **La renovación de la política industrial.** El imperativo de lograr una articulación estrecha con la economía mundial significó el abandono de la estrategia de industrialización seguida desde 1940, que reservaba al mercado doméstico para los productores locales. La idea era de que una alta rentabilidad estimulara la inversión en planta y equipo.

Durante un tiempo se tuvo éxito, pero poco a poco fueron más visibles los inconvenientes y las limitaciones; se desarrolló una industria que producía con costos elevados, calidad deficiente e incapaz de generar la divisas requeridas para su propia expansión. Otro aliciente con el que contó fue la tendencia al déficit presupuestal, con la consiguiente ampliación del mercado interno.

De cara a los procesos de desregulación puestos en marcha podría suponerse que no hace falta el delineamiento de políticas industriales específicas. Pero eso sería una visión equivocada., pues existen razones objetivas que no sólo explican la necesidad, sino que exigen una política industrial.

Ello porque se debe tener en cuenta, que el desmantelamiento de las reglamentaciones (que no sólo en este ámbito ocurren) no son suficientes para revitalizar la industria mexicana¹. El mercado se conforma como una institución social y por ello no puede ser conducida por agentes económicos solitarios (con intereses específicos), sino exactamente al revés, que el mercado coordine a los individuos, por ello la necesidad de reglamentaciones que no retraigan ni regulaciones que obstaculicen y se añadan a los puntos de la agenda de los cuales los más importantes son cuatro:

¹Al respecto revítese la experiencia Japonesa en Crozier, Michael "Cómo reformar el Estado..." p. 59

- ▶ -Las imperfecciones del mercado.
- ▶ -Las economías de escala.
- ▶ -Problemas por información inadecuada.
- ▶ -Objetivos en materia de desarrollo regional.

Estas características de los mercados y de las economías hacen necesaria la intervención en materia de conducción de la industrialización.

▶ 7.-)La formulación de una nueva mecánica de la orientación del desarrollo. El séptimo y último elemento de la reforma económica del Estado también ha sido objeto de poca atención. Se trata de los mecanismos que tradicionalmente se utilizan para divulgar, inducir, y evaluar las estrategias de gobierno en un área que, como la económica, ha demostrado ser muy sensible.

Así, lograr mayor calidad, transparencia y disponibilidad de la información es sólo el primer paso de un proceso harto complejo y difícil, por involucrar a varias instituciones y agentes sociales. Cuando el gobierno toma cada vez menos decisiones acerca de la orientación de la economía en el mediano plazo (sectorial y regional entre otros aspectos), los particulares adquieren esa función y responsabilidad. Su papel cambia al de proveedores de información oportuna para propiciar el intercambio de impresiones y visiones estratégicas, y de condensador de lineamientos para los múltiples agentes que intervienen en la economía.

En otros países la función la realizan los departamentos de planeación de las grandes empresas o de organizaciones empresariales, financieras e incluso, gremiales. Dichas unidades de planeación se apoyan en universidades, centros de investigación y empresas consultoras. Como en México no existe esa tradición, es necesario impedir el desfase entre la "salida" del sector "público" y la entrada del privado en ésta materia.

5.2.-)La reforma estatal mexicana vista como proceso.

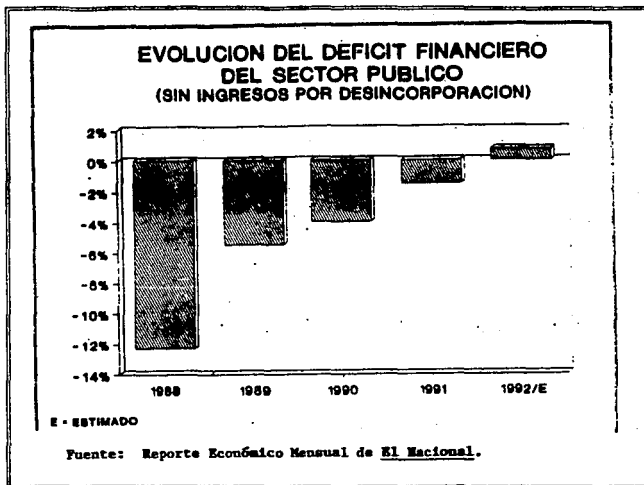
En su apreciación más general, la reforma económica del Estado mexicano, puede discutirse a partir de dos grandes etapas por las que ha transitado:

A)La estabilización de la economía mexicana.

Pocas veces ha sido tan explícito el gobierno mexicano a través de sus tomadores de decisiones para señalar puntualmente en qué consisten las estrategias aplicadas en México. Por ello se aprovecha la colaboración de José Córdova Montoya (1991:31) en la Revista Nexos como una explicación genérica, pero relevante, del sentido de los zados en los últimos años para resolver lo que, se ha denominado como "los tres problemas económicos más agudos": los desequilibrios macroeconómicos, las ineficiencias estructurales, y un excesivo endeudamiento externo.

El primero y el tercer problema fueron, si no los únicamente atendidos, si los más atacados en lo inmediato. en ese sentido se debe entender que la prioridad fundamental haya sido el saneamiento de las finanzas públicas, tomando en cuenta que:

— Consequir el cambio de fondo en una economía cualquiera depende de la magnitud de su déficit fiscal. Como en México éste era muy amplio, primero se procedió a reducirla y después se continuó con la reforma estructural (apertura comercial, privatizaciones y reforma tributaria, liberalización financiera y demás desregulaciones importantes).



— El saneamiento se realizó por etapas. Primero se hicieron recortes presupuestales. Después se endureció la política fiscal y redujeron subsidios y transferencias, y al final se desincorporaron empresas importantes.

— La corrección fiscal requirió de una nueva contabilidad del sector público consolidado, en especial del banco central, empresas paraestatales más importantes y banca de desarrollo, para clarificar y evitar subsidios financieros. El costo del capital se alineó al mercado y la autonomía de gestión de las empresas paraestatales se supeditó al control del déficit global.

— Debido a que se hizo cada vez más claro que los ajustes frecuentes de precios y tarifas originan desgaste político, se procuró reducir el número de precios de artículos controlados por el gobierno mediante privatizaciones.

Los cuidados por evitar la indización de la economía es otro tema abordado en el segundo apartado del artículo citado. La preocupación porque en México no se adoptaran acciones encaminadas a mantener constante el tiempo y valor de compra de toda transacción, compensándola directa e indirectamente a través del alza constante del nivel de precios, obligó al gobierno a establecer medidas urgentes. La inconveniencia de recurrir a este mecanismo -se explica- se haría manifiesta en los elevados costos sociales. El sector asalariado de la población y los de bajos ingresos, comúnmente se encuentran en desventaja en las pugnas distributivas a que llevan los mecanismos de indización en cuanto se abandona la etapa de inflación estable y se entra a otra de carácter crecientemente acelerada. Además, "conducir una política de cambio estructural con un régimen de salarios indizado trae consigo rigideces, mayor vulnerabilidad ante los choques de oferta e, invariablemente, lleva a una aceleración inflacionaria" (ibíd:34).

Depurar los índices inflacionarios de los precios de los choques de oferta o desindizar a la economía en su conjunto, implicaba poner en marcha programas con un alto manejo de discrecionalidad que con frecuencia irrita a la población y resta credibilidad al gobierno, justamente cuando más la necesita. En México, el camino seguido ha sido -nos dice Córdoba (1991:34)- "no indizar los salarios ni las tasas de interés (...) no obstante, debe subrayarse la necesidad de indizar el sistema fiscal (tanto los contratos de ingreso personal, como la deducción de los pagos de intereses nominales por parte de las empresas) desde el inicio del plan de estabilización a fin de evitar la erosión inflacionaria de los ingresos del erario".

Quando se proclama la necesidad de crear condiciones para anclar los **precios clave y los salarios nominales** se está remarcando la convicción de que el control de la inflación es uno de los objetivos prioritarios del actual gobierno, por la incertidumbre que genera y por el descontento social y las fricciones políticas a que orilla.

Junto con las medidas de corte ortodoxo empleadas, y que dan origen a contracciones en la demanda (véase el punto No. 1), Córdoba afirma la necesidad de emplear una política de ingresos "que rompa con los factores inerciales en los procesos de fijación de los precios y los salarios" (Córdoba 1991:34).

-Para seguir esta estrategia se precisa la adopción conjunta por parte del gobierno

FASES Y PRINCIPALES ACUERDOS DEL PCEI

Fase I (del 12-dic-88 al 31-jul-89)

- Deslizamiento cambiario de un peso diario.
- Sanear las finanzas públicas.
- Fijar los precios de los energéticos y aumentar otros precios y tarifas rezagados del sector público.
- Se abre la posibilidad de revisar los precios controlados y se recomienda evitar el incremento de los en controlados. Se decidió revisar los precios agrícolas.
- Aumento a los salarios mínimos en 8.0 por ciento.
- Se modificó la estructura arancelaria.

Fase II (del 18-jun-90 al 31-mar-90)

- Se ratifican los dos primeros puntos de la concertación anterior.
- Los precios de los energéticos se mantienen fijos en los niveles anteriores.
- El sector privado se compromete a respetar los precios. Se procura mantener el nivel de los precios agrícolas en términos reales.
- Incremento a los salarios mínimos en 6.0 por ciento.
- Se decidió revisar el marco más regula las importaciones para evitar constancia de ellas.

Fase III (del 3-dic-88 al 31-jul-90)

- Se ratifican los dos primeros puntos de la primera concertación enfatizando la disciplina fiscal.
- Se decidió revisar precios de bienes y servicios con rezagos, y mantener los precios agrícolas en términos reales.
- Aumento a los salarios mínimos en 10.0 por ciento.

Fase IV (del 27-may-90 al 31-ene-91)

- Deslizamiento cambiario del peso en 80 centavos diarios.
- Mantener la disciplina fiscal.
- Ajuste a los precios de energéticos entre un 8.0 y 12.0 por ciento.
- Se decidió examinar las solicitudes de corrección de precios de bienes y servicios, así como mantener los precios agrícolas en términos reales.
- Los salarios mínimos se mantuvieron fijos.
- Acuerdo Nacional para Elevar la Productividad.

Fase V (del 11-nov-90 al 31-dic-91)

- Deslizamiento cambiario del peso en 40 centavos diarios.
- Continuar con la disciplina fiscal.
- Ajuste a los precios de energéticos entre un 10.0 y 33.0 por ciento.
- Se recomendó al sector privado absorber los incrementos de los energéticos y los salarios mínimos.
- Se decidió revisar los precios de garantía de frijol y maíz de acuerdo al deslizamiento cambiario y la inflación de los principales sectores comerciales de México.
- Incremento a los salarios mínimos en 18.0 por ciento.
- Aumentar a 4 mil millones de pesos el subsidio de tortilla y leche.
- Se propone una reducción de impuestos hasta un máximo de 40.0 por ciento del ISR, en beneficio de quienes perciban hasta cinco veces el salario mínimo.

Fase VI (del 10-nov-91 al 31-ene-93)

- Se reduce el deslizamiento cambiario a 20 centavos diarios y se elimina el control de cambios.
- Mantener la disciplina fiscal.
- Ajuste a los precios de energéticos entre 2.4 y 55.0 por ciento.
- Se ratifica la recomendación del sector privado de absorber los incrementos de energéticos y salarios sin incrementar los precios.
- Aumento a los salarios mínimos en 12.0 por ciento.
- Reducción del IVA a una tasa de 10.0 por ciento.

Fase VII (del 20-oct-92 al 31-dic-93)

- Se incrementa el deslizamiento cambiario a 40 centavos en el precio mínimo de venta.
- Mantener la disciplina fiscal.
- Ajuste en los precios de energéticos no mayores al 10 por ciento en doce meses.
- El sector privado absorberá los incrementos de los energéticos y de los salarios mínimos.
- Aumento a los salarios mínimos en 7 por ciento a partir del 1o. de enero de 1993.
- Se promoverán las condiciones y un entorno favorable para aumentar la productividad y la competitividad.

Fuente: Reporte Económico Mensual de El Nacional.

y los sectores empresarial y obrero, de pautas básicas para sujetar la evolución del tipo de cambio, de los salarios y de los precios clave. En base a esta pauta es posible -dice Córdoba- conducir políticas presupuestales y monetarias restrictivas que pueden poner un freno a la inflación, sin a la vez inducir una recesión profunda.

-Esta parte de la estrategia plantea como condiciones iniciales, conseguir un sobreajuste fiscal, cuentas externas fuertes y realineación de precios relativos. "Si estas condiciones no se satisfacen, la inconsistencia entre el crecimiento de los agregados monetarios y las pautas nominales, hace surgir distorsiones en los precios que con el tiempo llegan a ser insostenibles. La resultante explosión inflacionaria tendría como consecuencia una situación más inestable de la que existía con anterioridad a la aplicación del programa" (Ibíd: 35.)

La evolución de los precios clave, insatisfactoria aún en el sentido de la evolución de los indicadores ha sido sujeta a duras críticas por sectores de la oposición.

En el ámbito fiscal se percibe un superávit primario incrementado de 4.7% del PIB al 8% en los años 1987 a 1988; junto con una evolución favorable del sector externo en que las reservas en divisas alcanzaron 13.7 millones de dólares en diciembre de 1987. En lo que hace a los precios relativos, el tipo de cambio se devaluó en 22% antes de que se fijara temporalmente. Los precios del sector público se sobreajustaron a la alza y, en contrapartida los subsidios se abatieron a poco más de la tercera parte tradicional (Vid Córdoba: 35). La discusión que de éste punto ha hecho Jorge Alcocer podría exponerse a partir de cuestionar las causas del reiterado fracaso de las metas de comportamiento de la inflación y las dificultades para transitar, como se anunció en el Pacto, "de una economía administrada, a una economía con libertad de mercado".

-La oportunidad de renegociar la deuda externa ha sido uno de los factores clave que permitían esperar escenarios favorables en la consecución de logros por parte del gobierno mexicano.

Aquí resaltan las consideraciones de que -para quienes ahora manejan el País- el sobreendeudamiento mexicano se debió a políticas excesivamente expansivas y los excesos de privilegiar la eficiencia microeconómica sobre la macroeconómica, situación que auspició la inestabilidad.

B) La reestructuración de la economía mexicana (privatización, desregulación y apertura comercial).

Se ha mencionado también que en el plano económico la reforma del Estado se constituye por la intervención directa en el ámbito productivo y en el bienestar social por medio de las empresas públicas. Este es el ámbito microeconómico que abarca las estrategias de desarrollo y las políticas económicas.

En ambos se requieren cambios. En el plano macroeconómico éstos apuntan a responder a las necesidades de una nueva combinación de políticas de demanda y de oferta que permitan acceder a tasas de crecimiento compatibles con las necesidades acumuladas y crecientes de una población en condiciones macroeconómicas razonablemente estables.

En el plano microeconómico de la reforma estatal, urgen políticas sectoriales dirigidas a las ramas y empresas a fin de enfrentar nuevos problemas como la escasez de recursos básicos, la flexibilización de la intervención estatal, la reestructuración industrial y laboral, atender las nuevas demandas en torno al medio ambiente, así como las referentes a incrementar la productividad y la competitividad que se han convertido en variables cruciales de la economía del futuro próximo.

La ordenación de las distintas medidas específicas de política aplicadas en el proceso de reforma, puede lograrse si consideramos que las mismas, han girado en torno a la privatización y a la desregulación, complementadas con la apertura del sistema comercial, la reforma tributaria, la liberalización financiera, la liberalización de la inversión externa directa..

La desregulación, a diferencia de la privatización que se concentra en la transferencia de la propiedad, centra sus objetivos en la generación de un ambiente económico ampliamente competitivo en los sectores público y privado.

Surge como respuesta encontrada a la tendencia regulacionista implantada desde la posguerra que ha sido no pocas veces identificada con una carga excesiva hacia los sectores productivos de la sociedad por parte de los diversos grupos de interés.

El proceso deregulacionista consiste entonces en un conjunto de medidas para introducir o ampliar prácticas más competitivas en mercados legales, o en aquellos de carácter técnico. El logro de los mismos se dá a través de:

-La simplificación de reglamentos regulatorios.

-Y de que la administración pública deposite más confianza en los agentes privados.

Ello a partir de la idea de que la competencia promueva la eficiencia productiva y una asignación de recursos más adecuada.

En lo que toca al proceso de privatizaciones en México, se ha escogido ésta vía a partir de la convicción de que "la privatización fomenta la participación de la sociedad en su conjunto, deshinbe la fuerza productiva y reduce las fricciones de la sociedad (Ibid)".

La vía escogida ha sido de forma gradual; se comenzó cerrando las empresas públicas inviables por su situación financieras en el periodo de 1983-1985. Luego se privatizaron las pequeñas y medianas empresas en 1986-1988. Y no fué sino hasta después de 1988 que se comenzaron a privatizar las empresas más importantes.

Varios fueron los criterios empleados para llevar acabo el proceso descrito en el citado artículo de Córdoba:

En primer lugar, el calendario de privatizaciones se elaboró de acuerdo con el clima político, debido a que se tenía la certeza de que ocurrirían impactos desfavorables en los niveles de empleo.

Se procuró incrementar el precio de venta y el valor contable de las empresas implementando el proceso a partir de la consolidación del programa de estabilización económica y del aumento de la repatriación de capitales traduciendo los efectos en la maximización de los ingresos públicos derivados de la venta de empresas. En varios casos sin embargo, se prefirió aceptar precios de oferta bajos sin invertir para mejorar los precios de venta, ya que en estos casos se prefirió dejar a los nuevos empresarios la tarea de invertir, y de ésta forma ahorrar los recursos que provendrían del gasto público para dicho fin.

Se convino en ajustar el valor contable de los activos a su valor del mercado; eliminar subsidios y especificar con nitidez los problemas de índole legal y del registro en libros de activos y pasivos antes de privatizar.

En algunos casos se vendió un porcentaje determinado de acciones a los trabajadores de las empresas a crédito y bajo asignación individual a fin de comprometer a los trabajadores con la privatización y elevar la productividad de las plantas.

En México han ocurrido dos procesos que suelen confundirse: uno es el de la simplificación administrativa, que consiste en reducir los procedimientos innecesarios, que producen descontento y corrupción; la institución responsable de éste proceso es la Contraloría General de la Federación. La otra medida es la desregulación, que consiste en disminuir normas obsoletas, que reducen márgenes de ganancia de las empresas y la responsable es la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Los sectores específicos que se han desregulado han sido especialmente el sector del transporte, las comunicaciones, la industria petroquímica y la pesca.

5.3) Los instrumentos de las reformas.

Hasta aquí se ha insistido en que la reforma del Estado en marcha supone en ocasión de los importantes tendencias mundiales en marcha y de las necesidades de reinsertarse favorablemente en él, la modificación de doctrinas y hábitos de pensamiento ya no vigentes a la luz de nuevas circunstancias, a fin de recobrar la viabilidad del país en distintos espacios el presente y asegurar su continuidad en el futuro. Ello no implica, según la postura salinista -y a pesar de reiteradas críticas de prestigiados intelectuales como Arnaldo Córdoba (vid 1990b) que aprecian mas bien un cambio de contenido político del proyecto nacional consagrado en la constitución- una nueva estrategia y el uso de distintos instrumentos para responder a la maduración de la sociedad y a sus añejas y nuevas necesidades.

Dichos instrumentos serian establecidos a partir del fortalecimiento y la reforma de las instituciones nacionales y locales así como de la disposición

gubernamental, -que por lo menos se hubica en su discurso- de emplear nuevas prácticas por parte del Estado mexicano, las cuales son (véd Salinas Carlos 1990:28):

- a) La concertación
- b) El ejercicio democrático de la autoridad.
- c) Racionalización y fomento de la autonomía estatal.
- d) El aliento a la participación y a la organización popular en los programas sociales.
- e) La privatización de las empresas públicas no prioritarias con participación de obreros en su propiedad, así como la canalización del producto de sus ventas a programas sociales.
- f) Transparencia en sus relaciones con todos los actores sociales.

5.4) Los ritmos de las tres reformas.

La forma en que se suceden los cambios parece haber cambiado. En el pasado, los mismos se sucedieron en formas que seguían el siguiente patrón, conforme se desarrollaban las economías, se fortalecía la sociedad civil y, a partir de ello, se reformaba la política y se ampliaban los derechos políticos.

Estamos ante la espectacularidad del cambio político, ante su instantaneidad, pero también ante el difícil problema de conciliación con el sustento económico necesario y con las nuevas formas de organización social que los hagan durables.

Cabe agregar que en éste esfuerzo lo más importante no es por dónde se empieza; lo fundamental es que las tres reformas que son necesarias -la reforma política, la reforma económica, la consolidación de sociedades abiertas- se acompañen para que no se rompan las naciones y no se dividan profundamente las sociedades.

En México, éstas transformaciones han manifestado la necesidad de cambio en lo político desde 1968. Sin embargo, hasta mediados de los setenta se avanzó un poco al respecto. Desde entonces se han introducido diversos cambios y

mejoras, que a juicio de buena parte de la opinión pública son insuficientes.

La transición económica se presentó mucho después, a mediados del sexenio del Presidente de la Madrid; a diferencia de la política parece progresar más rápidamente.

La forma en que habrán de conciliarse los tiempos de las reformas necesarias no parece ser otra que hacer compatibles las decisiones técnicamente inaplazables, con formas de conciliación política que permitan su implantación, bajo la convicción de que sustentar la posibilidad de evitar los costos económicos de las reformas no es solo una ilusión, sino un riesgo que puede generar aún mayores costos sociales (Camacho, Manuel 1990:36).

6.-)CONSIDERACIONES EN TORNO A LA REFORMA ECONOMICA DEL ESTADO MEXICANO

Reformar al Estado se convertía en condición fundamental para dar sentido y continuidad a una nueva forma de organizar la economía y de distribuir sus beneficios, ampliar la vida democrática y restituirle espacios ocupados a la sociedad y al mercado.

Con los cambios en marcha, se operó una idea distinta de Estado paternalista y propietario, que mostraba una creciente incapacidad para atender las demandas de una población cambiante y en expansión.

De ahí que se haya emprendido un proceso de transformación en que la actuación estatal tiene como propósitos fundamentales:

- ▶ Recuperar, en un marco de nuevas exigencias y condiciones, la tesis de que el Estado cumpla con sus responsabilidades constitucionales y sus compromisos fundamentales.
- ▶ Adecuar los medios e instrumentos para alcanzar los objetivos de justicia social, libertad y soberanía en un marco crecientemente democrático.
- ▶ Modificar doctrinas y hábitos de pensamiento y acción ya no vigentes en el entorno actual.

La nación mexicana forma parte de un complejo concierto mundial en que el impacto de los cambios internacionales influye la forma de enfrentar los retos internos. Los más importantes son:

- ▶ La revolución científica y tecnológica. De alcances todavía inimaginables, transforma los procesos productivos, modifica la generación de las ofertas y las demandas políticas y económicas, a través de procesos basados, cada vez más, en flujos de información mundiales.

- ▶ La profunda modificación del mapa político internacional. En los últimos años se perciben cambios en la correlación de fuerzas a nivel internacional, las pugnas tradicionales este-oeste, así como problemáticas internas derivadas de los reajustes del mapa político-ideológico y geográfico mundial.
- ▶ La globalización de la economía. Como resultado de los avances en los procesos de la informática y de sustituciones técnicas en la producción, junto con las tendencias de aperturas hacia el exterior de los últimos diez años.
- ▶ La conformación de nuevos bloques económicos y de nuevos centros financieros mundiales. Al mismo tiempo que se globalizan los procesos productivos y financieros. La creación de acuerdos regionales en materia de movimientos de mercancías, personas, capitales e información - que pone de manifiesto límites a las tendencias globalizadoras-coordinando, según las diferentes realidades nacionales y regionales, las políticas comerciales y aduaneras, con la finalidad de darle viabilidad a los proyectos económicos asociados.

Ante estos factores de cambio, para un país como México es insuficiente un concepto de soberanía defensiva, aislacionista y carente de flexibilidad. Se hace entonces necesario un Estado reformado y con una idea de soberanía política basada en la mayor calidad y fortaleza de las reglas con que los ciudadanos puedan decidir su vida pública.

Indudablemente que existen exigencias internas para reformar un Estado crecientemente imposibilitado para responder a nuevas demandas sociales con instrumentos tradicionales. Estas demandas surgieron a partir de:

- a) La acelerada dinámica demográfica del último cuarto de siglo.
- b) El vasto proceso de urbanización de la población.
- c) El agotamiento del modelo general de desarrollo seguido.
- d) El cambio consiguiente de la articulación de las fuerzas sociales básicas.
- e) El agravamiento de los persistentes rezagos sociales motivado por la crisis económica de la última década, concentrado en el

campo, las comunidades indígenas y las colonias populares de las grandes urbes.

Desde la tercera década del presente siglo, prevaleció una idea de Estado, caracterizado por mantener una estabilidad política corporativa, un proceso de sustitución de importaciones, la expansión del gasto público y del Estado sobre las omisiones sociales y productivas de la sociedad. Es decir, se implantó un modelo de crecimiento hacia dentro.

Podría decirse que el Estado mexicano tuvo que hacerse cada vez más responsable de un creciente aparato público y productivo, y consecuentemente abandonó sus objetivos. Se cayó así, en un creciente desfase entre el ritmo de crecimiento económico y el del desarrollo social que demandaban amplios grupos de la población.

La década de los 70's, mostró las insuficiencias de esta forma de intervención pública, y de la incapacidad del modelo de desarrollo para poder mantener un nivel de actividad económica adecuado a las crecientes exigencias sociales de la población nacional.

El llamado "boom petrolero", simplemente amortiguó en forma temporal un fenómeno que ya se presentaba en otros países de América Latina: el quiebre del modelo sustitutivo de importaciones de economía cerrada. La acelerada revolución tecnológica, combinada con la dependencia en la materia hizo obsoleta la planta industrial en pocos años. A partir de 1982, la prolongada caída de los precios de los principales productos de exportación mexicanos (fundamentalmente del petróleo) y la elevación de las tasas de interés que regían los contratos de la deuda externa.

Si a esta situación le añadimos la "distracción de recursos" que el Estado mexicano realizaba para sostener su tradicional estrategia rectora, resultaba evidente la necesidad de su reforma con el fin de modificar las premisas básicas de su actuación y de comandar una nueva estrategia de dirección nacional, en los distintos ámbitos de la vida nacional para dar respuesta a los cambios internos.

Junto a las consideraciones anteriores, debe añadirse que los mexicanos no manifestaron requerir un nuevo Estado, sino reformar al que tienen. Esta es una particularidad interesante cuando se compara el proceso nacional con los ocurridos en otras latitudes del mundo.

Además el Estado modificó los medios para alcanzar sus fines históricos como nación en un nuevo contexto interno y externo. No varió el contenido político fundamental del proyecto nacional consagrado en nuestra Carta Magna, sino que se puso en marcha una nueva estrategia que proporciona nueva viabilidad y continuidad a la sociedad mexicana.

Del complejo proceso de cambios, el discurso oficial ha resaltado la existencia de un hilo conductor en el ejercicio anterior del Estado y el que ahora se propone, pues se subraya que lo se busca es que el Estado mexicano en toda circunstancia y momento, cumpla con sus responsabilidades constitucionales y compromisos fundamentales.

Este mismo discurso indica que a pesar de estas profundas modificaciones las orientaciones aquí esbozadas han permitido sortear las etapas más complicadas de nuestra evolución nacional. La más cercana ha sido la crisis de los años 80's que logró ser superada por nuestro país con mejor fortuna que otros países de América Latina debido a la presencia de un Estado fuerte.

A partir de estas ideas de fondo, se ha señalado que en México, la modernización requería de reformas que abarcan los espacios, político, y el económico-social.

El Estado ha modificado sus funciones en el ámbito económico-social a partir de políticas de desregulación, desincorporación, apertura externa y nueva estabilidad macroeconómica.

En el terreno del bienestar social, los cambios más trascendentes se concretan a través del Programa Nacional de Solidaridad. A través de él - se dice- no se propone la supresión de las prestaciones sociales, sino un eficaz destino del gasto social a la luz de las posibilidades financieras gubernamentales y de los grupos de la población que en realidad requieren de un tratamiento preferencial.

Con la nueva política social existen formas diversas de asignación de gasto social en los planos operativo y técnico, pues el mecanismo de corresponsabilidad empleado ha permitido ejercer el gasto social para y con la gente, y no solo en la gente.

Esto ha implicado racionalizar la aplicación limitada de recursos a la demanda que es infinita, y al mismo tiempo ha generado una convergencia entre la demanda social y la oferta pública, atendiendo a la primera de acuerdo a la idiosincrasia de los sujetos demandantes. De ésta forma se avanza en la modificación de las bases de operación rígidas y centralizadas. Con estas mismas ideas se han creado nuevos lineamientos en Infonavit. El Sistema de Ahorro para el Retiro, aunque con distintos fines, pretende estructurarse a partir de las anteriores ideas. En este mismo renglón también se ha avanzado en la instauración de las líneas de atención a la vivienda popular, determinándose formas más transparentes en la adquisición de las mismas.

El proceso de reforma -se nos dice- contempla además acciones que buscan mejorar la convivencia política de los ciudadanos ampliando la vida democrática nacional a partir de cambios en los procesos electorales, que tienden a incentivar nuevas formas de participación corresponsable con los poderes del Estado y modalidades de articulación más participativa entre los diversos niveles de gobierno. A esta segunda división de la reforma política, pertenece la reforma electoral materializada en un Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

Se ha divulgado también que los esfuerzos se encaminan a atender las injusticias socioeconómicas, reconociendo como prioritaria el respeto a los derechos ciudadanos a partir de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), y la creación de la Procuraduría Agraria, que son instrumentos de la sociedad para vigilar y auxiliar a las autoridades en la observancia de la ley y la protección de las garantías individuales.

A este segundo conjunto de reformas se añade un tercero, de orden normativo en el propio marco constitucional. Se readecuó la normatividad del ejercicio de las libertades económicas y políticas de los ciudadanos, así como los espacios de acción de los poderes estatales a través de los

cambios plasmados en los artículos 3º, 4º, 5º, 24º, 27º y 130º constitucionales, y en algunos casos ha derivado en la emisión de leyes reglamentarias (como las referentes al ejercicio de cultos y la tenencia de la tierra), o más aún la estructuración de acuerdos (como el de la modernización educativa, o el referido a la elevación de la productividad).

Además, la forma en que se concilian los tiempos de todas las reformas aquí esbozadas no parece ser otra que hacer compatibles las decisiones técnicamente inaplazables con formas de conciliación política con los sectores de la sociedad que permitan su avance. La suspensión de las mismas con el argumento de evitar los costos económicos o políticos no es solo una ilusión, sino un riesgo que puede generar mayores costos sociales en el futuro.

Cuando se intenta efectuar una evaluación de los retos del proceso de reformas que han sido desencadenadas desde el Estado, puede entenderse que el reto más grande que las mismas enfrentan es que sean realmente apropiadas por la sociedad, y que a partir de ello, logren configurar un nuevo modelo de desarrollo económico, político y social de largo aliento.

Se precisa entonces, lograr que las reformas cimienten en la sociedad, para que el proyecto de modernización tenga bases sociales y políticas sólidas, a partir de la conformación de acuerdos y tejidos sociales, cada vez menos corporativos, autoritarios y verticales, y si cada vez más democráticos y solidarios.

Por lo anterior, es necesario subrayar que el proceso de cambios, regidos desde el Estado, requiere de una suma de complejas habilidades para llevar a cabo una secuencia temporal y de trayectos. De otra forma no perdurarían los cambios ni la posibilidad de encauzar adecuadamente la modernización.

Aquí es relevante el papel de la política para generar entusiasmo en torno al proyecto impulsado, así como para lograr el apoyo social para lo que en el corto plazo no sea satisfactorio. Pero al respecto cabe apuntar que las evidencias indican que hace falta sincronizar los esfuerzos para avanzar en una mejor convivencia democrática, fomentando la

participación de los individuos, como núcleo esencial y suficiente de la organización social, conformando espacios para que las manifestaciones políticas se encaucen a través de los partidos, revitalizando el municipio como instancia que progresivamente sea más efectiva en la atención a las demandas ciudadanas.... En fin, encauzando el surgimiento de una cultura política que permee el organismo social mexicano y fortalezca la articulación democrática entre sociedad y el Estado.

La reforma económica hasta ahora se ha propuesto consolidar la estabilidad macroeconómica y promover el cambio estructural. Fundamentalmente estos cambios han sido de carácter macroeconómico, pero indirectamente inducen a la eficiencia microeconómica -por ejemplo, a través de políticas desregulacionistas-. A la par del profundo proceso de reestructuración de los sectores económicos y de cara a la apertura comercial, será de vital importancia elevar la productividad nacional, a partir de la concertación entre los representantes de los participantes de los procesos productivos. Por definición, la reformas microeconómicas, se sitúan en espacios donde convergen las actitudes e intereses del empresario, de los trabajadores y del Estado, en un interés común por el mejoramiento global e individual. Al igual que en el caso de la democracia, no es un espacio privativo de la reforma del Estado.

Dicha concertación sólo puede darse con nuevas concepciones sobre el trabajo, que partan de hacer más partícipes a los sujetos en el proceso laboral, modificando los entornos de confrontación en que se desenvuelven. Esto concuerda también con la nueva concepción modular de la manufactura y con las nuevas tecnologías que exigen una participación conciente y capacitada del obrero, permitiendo así formas de intervención favorable en los mercados que obligan al producto a un grado alto de calidad y singularidad que solo se obtiene si los trabajadores y empresarios son sujetos corresponsables del proceso productivo.

Sin lugar a dudas, el proceso modernizador implicará la profunda modificación de los perfiles del sindicalismo mexicano. No solo la forma en que habrán de defender su salario y condiciones de trabajo, sino además para incentivar su participación como agentes activos del incremento de la productividad y mejora de la calidad productiva; es decir, se trata de ampliar su participación en la generación de la riqueza, y no

solo en su distribución.

En nuestros días, es tan necesario garantizar la viabilidad de la economía, como fortalecer los mecanismos de legitimidad y convivencia política que sustentan nuestro desarrollo. Nuestro país requiere que su economía funcione con niveles crecientes de eficiencia -tomando en cuenta las condiciones externas y manteniendo un orden financiero básico-, atender sus problemas sociales, e incentivar la participación social y política que garanticen los derechos humanos y las libertades políticas plenas.

Después de concluida la revisión de la reforma del Estado en sus ámbitos teórico, regional (latinoamericano); y de haberse revisado el desenvolvimiento del mismo en México a partir de los años 70's, pueden emitirse las siguientes consideraciones:

- No debe esperarse que el Estado concrete todos los procesos que ha desencadenado. Ello sería contravenir la estrategia de reorganización de espacios -que exige una sociedad civil crecientemente organizada- no prioritarios para concentrarse en la atención a responsabilidades estratégicas. Asimismo entienden que el esquema de dirección estatal que se ha puesto en marcha, precisa de una mayor participación social en los campos de la economía y la política, sin perder de vista que gobierno, sociedad e individuo, constituyen la fortaleza del Estado que los reúne. Y más aún, que las reformas emprendidas se dan a partir de ritmos, trayectorias y consensos sociales de difícil sincronía pero de certero futuro si vienen acompañadas de cambios, no solo de estructuras administrativas, sino, fundamentalmente, de actitudes y mentalidades.

- Los pasos de redefinición de la rectoría estatal deben ejercerse en una dirección crecientemente democrática que incorpore las demandas y necesidades de las mayorías y garantice la soberanía nacional.

Ello pasa obligadamente por una democratización en la toma de decisiones, así como por una mayor participación de las organizaciones

sociales¹ como efectivos contrapesos de los poderes del Estado que tenga como objetivo evaluar y fiscalizar los instrumentos de la planeación del desarrollo.

De esta forma, la rectoría estatal debe reconocer la pluralidad de la sociedad, los intereses contradictorios y las metas comunes de los agentes económicos, pues debe quedar claro que la rectoría no es cancelación de intereses legítimos, sino regulación, administración y concertación de los mismos pues dejados en libertad generarían desequilibrios, desigualdad e inestabilidad.

De ahí que sea necesario crear y renovar tantas veces como sea necesario, los mecanismos de negociación para institucionalizar y democratizar la toma de decisiones y de esta manera disminuir o de menos, equilibrar los costos sociales, económicos y políticos que conlleva un proceso de la envergadura en que se haya inscrito México.

- La rectoría estatal deseable requiere de autonomía y descentralización frente a los intereses corporativos y regionales tradicionales a fin de garantizar condiciones para el impulso de un proyecto nacional de desarrollo que deje de lado muchas de las barreras que puedan impedir la viabilidad económica y de convivencia política entre los participantes. Esto significa de paso, que cuando se hable de rectoría estatal y Estado fuerte no deben añadirse inmediata y automáticamente las con frecuencia indeseables centralización y burocratización.

En éste contexto se debe partir de considerar que el Estado requiere ser eficiente social y económicamente, pero además, que la sociedad, a través de sus organizaciones de distinto tipo, debe cuidar y demandar el cumplimiento de ese propósito. Esto es, el Estado requiere como correlato, una sociedad también fuerte que no solo demande protección tutelar, sino que refuerce su organización; si es que en realidad se aspira a la democratización integral de la sociedad.

¹ Cuando se habla de organizaciones sociales, se hace referencia a las instancias mediadoras entre el Estado y los individuos que expresan sus demandas a sus organizaciones para gestionarlas ante entidades públicas a través de la concertación y la división de tareas, sin atropellar los intereses individuales.

- Se requieren además nuevos esquemas de concertación y de acuerdo social entre individuos, grupos sociales y el Estado mismo, de modo que éste no se expanda indefinidamente, sino hasta el punto que pruebe la eficacia de su gestión, y de forma tal que las mayores y cada vez mas complejas demandas de la sociedad no desborden la capacidad del Estado al intentar atenderlas eficientemente.

- En el capitalismo de nuestros días coexisten en diversos grados el mercado y el Estado. Cualquier proyecto de reforma nacional debe asumir que el primero es imprescindible como fuerza que coordine y descentralice un conjunto diverso y complejo de decisiones políticas y económicas, fomente la eficiencia; promueva el cambio estructural y eleve la competitividad. Pero también es insuficiente porque conduce a una exacerbación de los desequilibrios inherentes del sistema; estimula la concentración de la riqueza y el agravamiento de la desigualdad, afecta los mecanismos de competencia; atiende primordialmente las señales provenientes de la rentabilidad financiera, descuida frecuentemente los aspectos sociales y del medio ambiente...

De ahí que se pueda asegurar que la participación del Estado en el desarrollo es necesaria e irreversible. Siendo esto así, el debate relevante es definir bajo qué propósito y normas el Estado debe intervenir; en beneficio de quien deben utilizarse los instrumentos y recursos en manos del Estado, qué ventajas se obtienen; como evaluarlas, cómo se deben tomar las decisiones y cómo medir la eficacia de las mismas.

Estas son las preguntas clave que nos permiten salvar posiciones extremas que nos llevan muy lejos en la respuesta de hacia dónde encaminar cualquier esfuerzo analítico y propositivo.

De ahí que en materia de participación estatal, la regla clara no es su disminución per se, sino el ajuste entre lo posible y lo deseable, la rentabilidad financiera y social; y en fin, el logro de los máximos beneficios sociales y de justicia con los menores costos económicos.

- La dimensión del tamaño ideal del sector público y de los mecanismos de intervención estatal no se pueden fijar a priori y en

términos abstractos. Por el contrario, sólo puede ser útil su definición a la luz de considerar:

- i) Las posibilidades materiales reales y las que razonablemente se puedan abrir en cada caso.
- ii) La capacidad de organización y gestión de las intervenciones realizadas a través de las distintas instituciones.
- iii) Los acuerdos de concertación y corresponsabilidad con grupos específicos de la sociedad.
- iv) Las posibilidades de descentralización de decisiones con la idea de hacerlas justamente más eficientes y eficaces.

- No pudiendo el quehacer estatal y la planificación, abarcarlo todo, ni tampoco definirse de una vez y para siempre los instrumentos, acciones y objetivos de los estados, debe abandonarse la idea de reformar hacia algo que al concluir se petrifique. Más bien se debe asumir que se reinician procesos de cambios; de adaptaciones que por su naturaleza deben realizarse permanente y de forma oportuna.

Como podrá apreciarse, los objetivos que guíen éstos cambios deben ser revisados y seleccionados, para atender con sensibilidad a los cambios, y ser realistas en las propuestas. Este quehacer -no sobra advertirlo- debe ser racional, participativo, transparente y ser capaz de conseguir el mayor apoyo social posible.

- Los programas específicos de participación del Estado en el desarrollo deberán contar con un adecuado esquema de financiamiento que permita en los plazos prefijados concluir los programas específicos, y ser capaces de generar los excedentes de operación suficientes para garantizar su presencia y autonomía en el mediano plazo.

Prevalece la idea de que en el pasado reciente, la anterior fué una de las fuentes principales que desequilibraron el desenvolvimiento de las finanzas públicas para concretarse en lo que O'Connor llamó la crisis fiscal del Estado.

Basados en la anterior experiencia, en la actualidad tal vez sea necesario utilizar como **criterios de participación estatal** los siguientes;

► Esta debe ser premeditada y selectiva, correctiva e impulsora de decisiones que afectan a la economía mixta en su conjunto; apoyar los mecanismos acertados que han probado sus bondades y corregir fallas. No es aceptable, ni una verdad absoluta, que siempre sean incompatibles la rentabilidad financiera, la eficiencia y la eficacia.

► Mas aún, si se quiere avanzar por derroteros que no desemboquen en conflictos irreductibles y crecientes, debe partirse de la idea de que el proceso de reformas estatales se originan en insatisfacciones generadas en la actual estructura estatal, con la forma en que se generan los servicios estatales básicos y con cada vez más evidentes interferencias de la disposición patrimonialista de los recursos estatales por parte de las burocracias políticas estatales y del amplio margen de discrecionalidad de que gozan los funcionarios para permitir o prohibir, reglamentar ó desreglamentar, privatizar o estatizar sin sujetarse a criterios ampliamente consensados ni remitidos al control ciudadano a través de la observancia de leyes e itinerarios que fijan las propias instituciones.

Esto último es cada vez más urgente, si se pretende arribar en un clima de estabilidad y por la vía de una genuina concertación, a la jerarquización de las prioridades del desarrollo de acuerdo con una evaluación realista de sus posibilidades y capacidades; y a perfeccionar los mecanismos de intervención estatal, limitándose a lo necesario y a lo factible, tomándo en cuenta que la socialización de la inversión es compatible y necesaria, con la mayor eficacia del sistema en los distintos ámbitos en que interviene.

Cuando se han revisado las experiencias de reformas en América Latina, han surgido las siguientes consideraciones:

- Un primer desafío para quienes vivimos en la región y la analizamos, es la necesidad de concebir marcos analíticos más completos para interpretar el funcionamiento de la economía mundial y sus efectos en América Latina; ya no bastan los modelos estructurales y de largo

plazo, sino que hacen falta análisis de los modelos de operación y de la toma de decisiones de los países industrializados.

— Un segundo problema de extrema importancia es el riesgo de desintegración nacional que entrañan algunas de las modalidades de inserción internacional (Ibarra 1990:23), pues aquellas que pongan énfasis en la entrega del aparato financiero interno y que privilegien la exportación de recursos naturales, a la vez que instauren aparatos estatales débiles, muy probablemente terminarán por agudizar las diferencias sociales y se verán incapaces de instaurar nuevos perfiles de institucionalidad democrática; esto a mediano plazo implicaría el riesgo de conflictos internos agudos sin canales adecuados para su ventilación y resolución.

— La modernización de los controles internos y de los sistemas financieros internos son medidas previsibles ante la restricción financiera actual. Esto enmarcado en la necesidad de revertir la cuantiosa transferencia de recursos que presenta la región hacia el exterior, y con ello la determinación de nuevas conexiones con el sistema financiero internacional. En este sentido, de lo que se trata es de que las modificaciones en marcha deben ir más allá de pretender estructurar sistemas financieros nacionales basados en pequeños bancos, en manos foráneas o en manos nacionales que estén supeditadas a éstas últimas.

— El cambio tecnológico tiene un papel muy importante en esta discusión; si se quiere acceder a la posesión de plantas productivas nacionales, capaces de insertarse con mayor autonomía y fuerza en la economía internacional deben aprovecharse los espacios que el mismo dinamismo mundial ofrece para el desenvolvimiento de las empresas medianas y pequeñas. La experiencia europea ha dejado constancia de estas posibilidades, pues sin necesidad del hasta cierto punto, "gigantismo transnacional" se pueden asumir posiciones más ofensivas en lo que a exportaciones se refiere. Varias experiencias ilustrativas pueden encontrarse en Italia².

² Véase el trabajo de Pipitone, Ugo "El Capitalismo que Cambia", Ed. ERA, 1989.

— La necesidad de elevar la calificación de recursos humanos se presenta como una consecuencia urgente a partir de ampliar la formación general que se ofrezca a la futura población trabajadora, fundamentalmente en el sector servicios, que en la actualidad se presenta como el más dinámico e innovador³.

— Los sacrificios salariales han sido funcionales a la elevación de las tasas de interés, así como a los cambios de los precios relativos en favor de los llamados productos comercializables. Y también lo han sido en la tarea de asignar las pérdidas del ingreso que se asocian al deterioro de los términos de intercambio y a la transferencia de ahorros al exterior.

Estos efectos nocivos a los niveles de vida, que para algunos parecen naturales en épocas de crisis, suscitan contracciones de la demanda de los mercados. "La capacidad instalada excedente eleva los costos unitarios, mientras se divorcia la composición de la demanda de la estructura menos flexible de la oferta. En tales circunstancias, sea por inflación de costos en las industrias de consumo popular o por demanda excesiva en las que sirven al consumo de los estratos sociales de ingresos altos, hay exacerbación de precios y de pagos. Ello fuerza a redoblar las medidas restrictivas de la demanda induciendo ciclos depresivos que se repiten una y otra vez" (Ibarra Ibáñez:37).

— En lo que se refiere a la oferta, la misma secuencia de efectos y políticas anteriormente descritas, debilitan el proceso de formación de capital. Esto es, aplaza el ajuste estructural indispensable. Ello porque lo más usual es que las nuevas inversiones sean continuamente aplazadas por no lesionar -al menos en el corto plazo- intereses ya creados. Con ello se deja de lado que precisamente estos renglones de nuevas inversiones, en épocas de cambio dinámico como el que vivimos, deben merecer una atención que vaya más allá del corto o mediano plazo.

— La revisión de la lógica del comportamiento de la empresa transnacional entra a discusión a partir de considerar cambios importantes en la misma, pues los incentivos tributarios son cada vez menos eficientes

³ Véase el libro de Atalli, Jaques "Milenio" Ed. Six Barral, 1991.

para atraerlas; ello se debe a que se hallan cada vez mas alejadas de los recursos naturales tradicionalmente explotados. En la actualidad es evidente que son atraídas por las dimensiones de los mercados y por las condiciones de estabilidad negociadas por plazos con los respectivos gobiernos de los países en que se instalan.

- El impulso verdadero de los intercambios interregionales se presenta como una de las consecuencias obligadas de acuerdos comerciales específicos, convenios de complementación industrial, fondos de inversión, etc. como formas de contacto permanente que permitan, por lo menos establecer acuerdos concertados que posibiliten acrecentar la capacidad de negociación regional, bajo la consideración de que no hay salida autónoma para la región sin modalidades mas avanzadas de articulación política, tecnológica y social en América Latina.

- La tesis en boga en lo que se refiere al cambio estructural se sustenta en soluciones del mercado que a fin de cuentas buscan incentivar el crecimiento de las exportaciones a partir de alterar los precios relativos a favor de los productos comercializables.

Pero como bien ha observado David Ibarra (Ibíd), a pesar de las muestras de éxito relativo conseguido por algunos países, el enfoque descrito ha resultado demasiado general en cuanto a la promoción de las exportaciones; en otros, insuficiente para romper los cuellos de botella de la oferta y, quizá en uno de los terceros -los pocos exitosos- se ha tenido que incurrir en costos sociales muy elevados. Lo que es más, si partimos de la consideración de que en los países del Tercer Mundo hay una "limitación congénita" de los recursos, no puede pensarse que a partir de la sola modificación de los precios relativos de los bienes comercializables se amplíe una gama diversificada y consistente de exportaciones.

- Junto a las políticas generales que se encaminan a crear un marco macroeconómico proclive al cambio estructural, es indispensable poner en práctica políticas macroeconómicas que aseguren el cumplimiento de objetivos concretos donde se presuma, está localizado el mayor potencial de desarrollo y donde puedan conjugarse los esfuerzos públicos y privados. La limitación de los recursos, las imperfecciones o

la inexistencia de los mercados, y las restricciones ajenas a los programas de estabilización, hacen utópico el intento de ganar simultáneamente la excelencia productiva en una multiplicidad de actividades y productos.

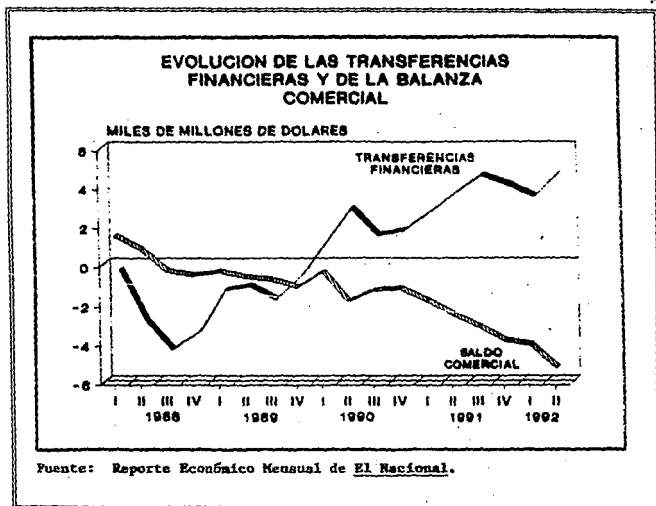
- La revisión de algunas de las experiencias de la socialdemocracia Europea hacen pensar que aún en latitudes distintas a la mexicana, el tema de la reforma estatal no se plantea solo como una necesidad general de la modernización de los sistemas políticos y económicos, sino como un medio que pretende, inclusive, acceder a la reestructuración de las economías y sociedades a través de etapas de transición entre viejas y nuevas organizaciones estatales; de forma tal que posibiliten cambios de Estados protagonistas directos de la producción y el bienestar social hacia Estados reguladores y eficientistas que formulen políticas económicas, vigilen el desenvolvimiento económico, garanticen las condiciones básicas de la estabilidad macroeconómica, y que simultáneamente respondan a los postulados y objetivos de la justicia social.

- Ciertamente que el proceso de reformas instrumentadas desde el Estado mexicano son tan amplias y profundas que puede parecer apresurado intentar hacer un balance de los mismos a estas alturas. Sin embargo ello no evita la posibilidad de intentar hacer al menos un **bosquejo apresurado e incompleto** de algunos problemas que se muestran y que constituyen puntos de los cuáles se debe tener seguimiento.

Las distintas medidas que se han tomado para refuncionalizar sobre nuevas bases el desenvolvimiento de la economía mexicana no garantizan, por si mismas el éxito de las reformas, pues éste depende además de la voluntad política para llevarlas a cabo, de la habilidad de enfrentar simultáneamente distintos aspectos que en la historia reciente del país se han manifestado como tradicionalmente conflictivos.

Al respecto Brailowsky (1992:IV) ha vuelto a señalar su inquietud por la aparición cada vez más aguda de indicios de problemas por el lado del sector externo. En los periodos 1874-75, 1980-81 y 1984-85 estas se derivaron de la incapacidad para financiar el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos. "El déficit provino de un crecimiento explosivo de las importaciones -vinculado en parte a una mayor inversión-

no conmensurado al aumento de las exportaciones, dada la escasa actividad externa. Las devaluaciones, junto con una política fiscal restrictiva, permitieron primeramente, bajar la demanda interna: La inflación resultante comprimió los ingresos reales, en segundo lugar, tuvieron un impacto directo en detener las importaciones y en alentar las exportaciones. Este último efecto fué cuantitativamente menor que el primero y, debido al aumento de precios, de corta duración."

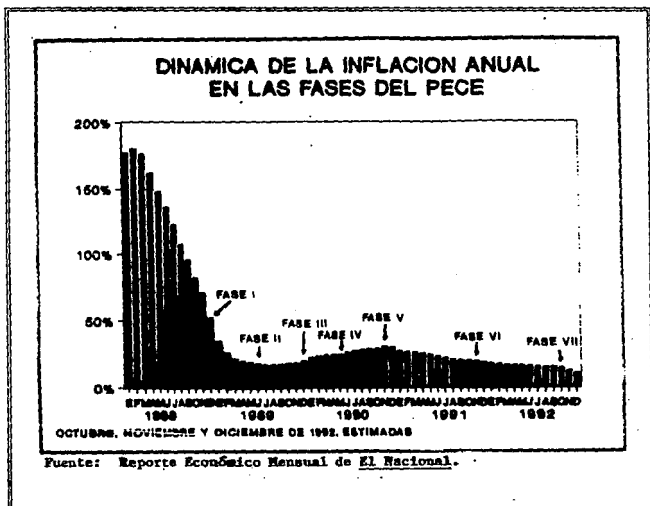


El mismo autor señala que el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos está saliéndose cada vez más, de los intervalos normales (Víd cuadro 15 del anexo estadístico), al tiempo que el aumento

del producto es tan sólo la mitad del que se registró durante 1950-1980. "Esta combinación -alto déficit, bajo crecimiento- es lo que hace preocupante la situación actual" (Ibíd).

Y la situación se vuelve preocupante no por la existencia misma del déficit, sino porque cuando se ha intentado promover las exportaciones, estas han crecido pero a un ritmo menor del incremento de las importaciones. Lo que es más, fomentar el crecimiento más acelerado de la economía, específicamente el renglón de las exportaciones para promover la captación de divisas, muestra problemas, si se aplica la lógica con que se ha conducido la economía en los últimos años.

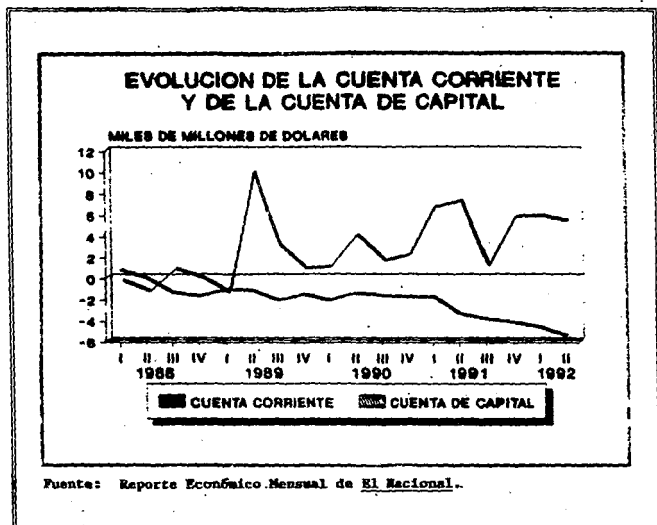
Además de los problemas del sector externo, Oscar Vera (1992[VII]) ha señalado que otro elemento que dificulta crecer más rápido es que debemos -tomando en cuenta el esquema planteado desde el mismo gobierno- bajar aún más la inflación, digamos al nivel de nuestro principal socio, que es Estados Unidos cuyo monto es cinco veces menor a la nuestra. "Si deseamos crecer más, ya sea a través del gasto público o usando los capitales externos que han ingresado al país, es posible que se presenten presiones inflacionarias que tendrían también un alto costo en términos de competitividad".



Hay otras circunstancias que también limitan nuestras posibilidades de crecimiento futuro y aún la estabilidad alcanzada, como la infraestructura económica básica con que contamos. Esto es, los activos físicos necesarios para realizar las actividades productivas. Tras un largo periodo en que la inversión pública se ha menguado, se acumularon rezagos en la disponibilidad de infraestructura básica indispensable para el funcionamiento de las empresas. Esperar que el sector privado se ocupe de estas áreas sería equivocado, pues a pesar de su pretendido protagonismo, los montos requeridos y la particularidad de que se trata de inversiones de bajo rendimiento y largos periodos de maduración, hacen pensar, sin temor a equivocaciones que la intervención privada será parcial y mínima; que de nuevo hacen falta recursos considerables del sector público para atender estos espacios y no es claro que los haya

en la suficiencia y oportunidad requerida.

Llegamos así, a la evaluación de los recursos. Y al realizarla tenemos que revisar el alto costo de oportunidad que sigue representando para el País el servicio y pago de su deuda, con todo y que ha concluido el proceso de su renegociación. Por su monto (Víd cuadro 15 del anexo estadístico) puede apreciarse que es muy alta. Sigue estando por encima de los 100 mil millones de dolares, mientras que el producto real no ha cambiado mucho durante esta década, por lo que no es muy probable que la relación a precios constantes haya variado considerablemente en este lapso. A ello hay que agregar los cuantiosos activos en poder de extranjeros en instrumentos de renta fija o variable. Según Brailowsky (Ibid p.V), existen obligaciones frente al exterior por 150 mil millones de dólares, cifra muy cuantiosa incluso cuando se consideran las reservas del banco central, de casi 20 mil millones de dólares.

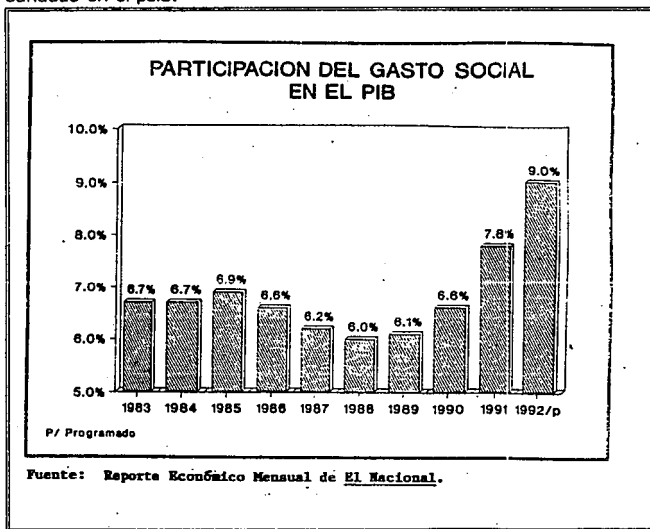


Cierto que el problema no es tan grande, si consideramos que al hablar de deuda se debe analizar más el monto de flujos que de stocks y que los primeros deben situarse en niveles que no ahoguen los márgenes de acción para el crecimiento de la economía o la atención de renglones prioritarios de la población. Esto es entonces lo que la estrategia del gobierno debe cuidar tomando en cuenta calendarios de pago, tasas de interés, necesidades de nuevos recursos...

Nuevos recursos que, se insiste, son necesarios para cubrir el principal reto de la economía en su conjunto, que es producir un millón de empleos al año. Para ello se requiere no sólo promover la inversión productiva, sino alentar las medidas para financiarla. Ello precisa, además

de un fomento al ahorro nacional (público y privado), continuar el proceso de repatriación de capitales, de seguir promoviendo el acceso de las empresas mexicanas a los mercados financieros internacionales y de la inversión extranjera directa.

Al tradicional reto de incrementar empleos productivos debe agregarse el costo adicional de producir con restricciones de cuidado ecológico y la necesidad impostergable de regenerar amplias zonas dañadas en el país.



A ello hay que agregar el alto costo que significarán la ya urgente reforma educativa, la atención a la salud y el problema habitacional. Hoy

más que nunca urge concretar efectivamente la exploración de mecanismos alternativos para dar atención a estas demandas básicas de la población, además de claro, incrementar el gasto a su atención.

Todos estos, son problemas de los cuales no puede esperarse su solución inmediata y conjunta. A lo más que puede aspirarse -con la experiencia que ha representado Solidaridad- es a estructurar nuevas formas de la expresión de las demandas básicas ciudadanas así como de las ofertas gubernamentales. Pero la experiencia de lo que en estos años ha representado el Programa aún no puede evaluarse en su exacta dimensión. Todavía es muy rápido para saberlo.

Se ha mencionado que un tratado de libre comercio con norteamérica elevará las posibilidades de atracción de recursos para, con ello, ir atendiendo los problemas más urgentes. La fase en que se encuentra ese proceso y la incertidumbre sobre los términos en que se concrete hacen hasta ahora imposible saber si esa y otras medidas serán adecuadas y suficientes como fórmulas que permitan generalizar los beneficios de la modernización a la mayoría de la población.

Lo que sí es seguro es que al menos en el corto plazo deben esperarse profundas recomposiciones sectoriales que no son sino costos para la economía debido a su proceso de transición. Para un segmento importante de las empresas mexicanas, los beneficios de la estabilidad no necesariamente se han traducido en mejores resultados o expectativas.

Ha significado ya, como consecuencia directa de la apertura comercial, un desplazamiento parcial o en algunos casos total de los productores locales. Oscar Vera (Ibíd P.IX) ha comentado que cinco de las nueve ramas del sector manufacturero registraron caídas de su producción; estuvieron en recesión la industria textil, la industria del cuero, la madera y sus productos, la del papel, imprenta y editoriales, la de industrias metálicas básicas y otras manufacturas. Las importaciones más dinámicas corresponden precisamente a esas ramas.

Es de esperar que ese proceso continúe de acuerdo a los criterios de integración comercial del gobierno con el exterior. Los riesgos son muchos, y van desde el desmantelamiento de la industria nacional, la

concentración monopólica de las industrias en manos trasnacionales, el aumento irreversible del desempleo, hasta el desbordamiento de agudos conflictos sociales ocasionados por la agudización de los niveles de pobreza sin horizontes viables de mejoría y sin canales adecuados de la atención de demandas en un sistema político que debe ser también profundamente transformado.

ANEXO ESTADISTICO

CUADRO 1
Producto Interno Bruto Por Grandes Divisiones
 (Miles de Millones de Pesos a Precios de 1980)

Año	Total	Agr. Silv. y Pesca	Comercio Transp. Servs. Servs.									
			Mineria	Industria Manufact.	Construccion	Gas y Agua	Electricidad Gas y Agua	Restau rantes y hoteles	Almacena- mientos y Comunica. Bms.	Financieros Invs.	Comunales Personales	Servicios Bancarios Tributados
1960	1252.3	195.8	41.3	254.8	65.3	5.3	281.6	61.3	140	209	-6.7	
1961	1366.4	198.7	42.6	267.6	65.1	5.9	297.1	65.5	147.7	223.2	-7.1	
1962	1384.8	205.4	44.8	277.8	69.3	6.4	306.9	68.3	153	228.4	-7.8	
1963	1467.7	214.8	46.5	364.2	79.5	7.8	332.8	74.1	158.2	259.5	-9.6	
1964	1829.2	230.9	48.5	353.9	92.9	9.2	368.7	79.1	168.2	268.9	-11.2	
1965	1729.3	238.2	48.4	382.3	91.4	9.9	408.3	81	177.1	309.1	-12.3	
1966	1634.7	241.5	50.2	410.6	104.7	11.2	427.4	67.4	187.3	323.3	-14	
1967	1542.2	244.8	53	434.8	118.2	12.5	458.3	91.7	198.6	346.1	-15.6	
1968	2125.2	249.2	55.4	487.3	127	14.8	546.5	101	209.9	371	-18.7	
1969	2197.8	252	58.9	562.3	138.9	16.7	527.1	107.7	224.4	391.4	-21.2	
1970	2346.6	262.5	61.6	539.1	145.6	18.5	566.4	115.5	233.4	421.7	-23.7	
1971	2428.6	277.8	61.1	534.7	139	19.5	569.9	123.5	243.7	446.6	-25	
1972	2628.7	279.7	64	602.4	156.8	22.1	648.9	139.2	261.6	480.5	-26.6	
1973	2625.3	290.9	68.1	657	179.5	24.7	705	158.3	279.7	500.8	-26.7	
1974	2599.1	298.2	77	690.2	191.8	27.7	743.2	175	293.3	532.6	-30	
1975	3171.4	304.1	80.6	718.9	203	29.2	799.3	190.2	307.3	571	-31.1	
1976	3311.5	367.2	85.7	750.8	212.5	32.5	832.6	199	319.9	604.3	-33	
1977	3422.8	395.8	91.6	772.5	201.3	34.9	862	208.1	331.8	624	-33.3	
1978	3750.4	395.8	103.7	847.9	226.3	37.7	963.7	228.3	347.1	662.1	-37.4	
1979	4092.2	343.4	118.3	934.3	255.6	41.6	1104	257.5	366.6	712.6	-43	
1980	4470.1	368	144	998.9	287.2	44.3	1249.6	285.6	303.8	766.8	-48.2	
1981	4862.2	390.6	155.1	1052.7	329.6	49.4	1382.1	314.4	406.1	825.3	-54.1	
1982	4831.7	382.9	179.5	1023.6	365.4	54.2	1369.6	290.9	428.5	854.2	-57.2	
1983	4828.9	390.8	177.9	943.5	246.8	54.8	1266.5	282.4	445	879.6	-59.3	
1984	4795.1	401.1	181.8	990.9	260	57.5	1298.1	271.9	469.8	901.2	-62.3	
1985	4920.4	416.2	181.7	1051.1	267.1	62.3	1312.5	306.2	486.8	899.4	-62.8	
1986	4725.7	404.8	174.2	995.8	239.3	64.6	1226.7	286.4	505	893	-64.4	
1987	4817.7	416.4	183.4	1026.1	245.2	67	1228.7	305.4	522.3	893.8	-65.8	
1988	4804.2	354.4	181.2	1059	245.9	71	1252.8	314.8	531.7	898.1	-67.6	
1989	5677.8	377.8	181.9	1133.6	251	75.5	1298.5	331.1	547.4	969.2	-69.3	

1/La suma de las parciales no puede coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

2/Cifras preliminares.

FUENTE: SFP, "Anexo Estadístico del Segundo Informe de Gobierno de Carlos Salinas",
 Mexico, p. 138

CUADRO 2
Producto Interno Bruto Por Grandes Divisiones
(Tasas de Crecimiento)

AÑO	Total	Agr. Silv. y Pesca	Mineria	Industria Manufact.	Construcción	Comercio Transp.		Servs.	Servs.		
						Electricidad Gas y Agua	Restos rantes y Agua	Almacena- Financieros Comunic. Sra.	Comunales Inab.	Servicios Personales Impugnadas	
1961	7.34	4.38	3.79	9.50	14.72	21.87	7.74	8.49	3.40	8.85	23.08
1962	24.63	7.50	4.30	16.34	16.86	17.95	10.79	6.75	6.32	11.33	16.67
1963	-5.46	3.16	-0.21	8.02	-1.61	7.61	10.74	2.40	5.29	6.99	9.82
1964	6.09	1.39	3.72	7.40	14.35	13.13	4.68	7.90	5.76	6.21	13.82
1965	5.86	1.37	5.58	5.89	12.89	11.61	7.23	4.92	6.03	5.42	11.43
1966	9.42	1.80	4.53	12.53	7.45	18.40	19.25	10.14	5.69	7.19	19.87
1967	3.42	1.12	6.32	2.66	9.37	12.84	-3.58	6.63	6.77	5.50	13.37
1968	6.51	4.17	4.58	7.33	4.82	10.78	7.46	7.24	4.15	7.74	11.79
1969	3.76	5.83	-0.81	2.89	-4.63	5.41	3.97	6.06	4.41	5.90	5.49
1970	8.23	0.68	4.75	8.60	12.81	13.33	10.19	13.63	7.35	7.59	6.40
1971	7.86	4.00	6.41	9.06	14.48	11.76	8.63	13.72	6.92	4.22	7.89
1972	5.78	-28.43	13.07	5.05	6.85	12.15	5.42	10.35	4.86	6.35	4.53
1973	5.75	46.06	4.68	4.16	5.84	5.42	7.41	8.69	4.77	7.21	3.67
1974	4.42	1.02	6.33	4.44	4.68	11.30	4.30	4.63	4.10	5.83	6.11
1975	3.39	-36.26	6.88	2.89	-5.27	7.38	3.53	4.57	3.72	3.26	0.91
1976	8.95	0.00	13.21	9.78	12.42	8.02	11.80	9.71	4.61	6.11	12.31
1977	9.70	75.38	14.08	10.21	12.95	10.34	14.56	12.83	5.62	7.63	14.97
1978	9.23	7.16	21.72	5.82	12.36	6.49	13.19	10.87	4.69	7.61	12.09
1979	8.77	6.14	14.65	6.45	14.42	11.51	10.60	10.08	6.33	7.63	12.24
1980	-0.63	-1.97	8.72	-2.76	-7.06	9.72	-0.90	-7.47	5.00	3.50	5.73
1981	-0.06	2.06	-0.89	-7.83	-19.19	1.11	-7.53	-2.58	3.85	2.97	3.67
1982	-0.68	2.64	2.19	5.02	5.35	4.93	2.50	5.12	5.57	2.46	5.06
1983	2.59	3.76	-0.06	6.08	2.73	8.35	1.11	2.79	3.62	-0.20	0.80
1984	-3.75	-2.74	-4.13	-5.26	-10.33	3.69	-6.54	-3.20	3.74	-0.71	2.55
1985	1.73	1.58	5.28	3.04	2.80	3.72	0.16	3.04	3.43	0.69	2.17
1986	1.38	-3.90	0.44	3.21	-0.12	5.97	1.96	3.08	1.80	0.48	2.74
1987	3.14	-4.21	-0.71	7.04	2.07	6.34	3.65	5.18	2.95	1.24	2.51

1/La suma de las parciales no puede coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

2/Cifras preliminares.

FUENTE: Elaborado a partir del Anuario Estadístico del II Informe de Gobierno de CSE, P.138

CUADRO 3
MEXICO: INDICADORES ECONOMICOS SELECCIONADOS

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
	(% del PIB)						
Necesidades de Empréstitos del sector público.	7.3	13.8	17.7	9.4	8.4	9.5	15.6
Inversión interna bruta.	27.2	27.4	22.9	20.8	19.9	21.2	18.1
Ahorro nacional bruto.	23.2	21.8	19.2	24.3	22.3	21.6	17.2
Cuenta corriente externa.	-4	-5.6	-3.7	3.6	2.4	0.4	-0.9
	(En miles de millones de dólares)						
Deuda externa.	51.4	75	89.6	93	94	94.8	98.5
Balanza de pagos global.	1	1.2	-6.8	5.5	3	-3.4	-1.2
	<u>1987</u>	<u>1988</u>	<u>1989</u>				
Necesidades de Empréstitos del sector público.	15.9	12.9	5.9				
Inversión interna bruta.	19.8	20.9	22.4				
Ahorro nacional bruto.	21.4	18.2	18.2				
Cuenta corriente externa.	2.8	-1.6	-2.7				
Deuda externa.	107.5	100.9	95.3				
Balanza de pagos global.	6.6	-6.9	-1				

FUENTE: Tomado de Kelter, Eliot y Ee Hoe "La Experiencia del Ajuste en Mexico" en Finanzas FMI, septiembre de 1990 p.24

CUENTA
 BALANZA DE PAGOS 17 DE MARZO.
 MILLONES DE DÓLARES.

AÑO	BALANZA COMERCIAL		Cuenta corriente				Cuenta de capital				Banco de México		Variación del saldo			
	Exportación	Importación	Ingresos	Egresos	Saldo	Activos	Pasivos	Activos	Pasivos	Activos	Pasivos	Activos		Pasivos		
1970	1270	1270	2500	2500	1002	1114	-212	307	-	201	354	44	130	644	290	147
1971	1300	102	2206	700	2094	4205	-141	207	12	700	157	31	106	876	154	246
1972	1000	150	2164	994	2432	2264	703	350	-14	842	-25	-214	-145	433	739	304
1973	2076	429	3302	-1501	3075	3942	52	1900	-24	1000	626	-450	105	2021	-400	122
1974	2033	370	2149	-2311	3010	3716	-700	2879	-40	2793	1310	-420	1929	3223	-500	37
1975	3062	322	6639	-2900	3740	4670	-1130	4370	3	4372	1262	-155	1066	5459	851	105
1976	3620	300	6000	-2279	4250	5001	-1405	4092	-101	4702	1122	-754	368	5073	-2331	-1304
1977	4620	340	5744	-109	4102	5009	-907	4307	-30	4271	-1068	-92	-1327	2271	-22	657
1978	6000	420	7197	-1402	5134	6429	-1291	4703	-14	4689	-360	-475	-1435	3254	-127	434
1979	6016	630	7190	-524	6000	7177	-2371	4224	-50	4591	1711	-1709	-58	5425	626	415
1980	6202	72	10037	-2014	6123	14449	-6126	10443	-45	10399	2244	-1200	1044	14443	245	1093
1971	10102	376	12300	-2010	6300	20119	-13102	18906	36	18942	11711	-4250	7412	20357	-9020	1022
1982	12120	601	14437	-7049	5922	19767	-14003	16000	132	16040	-5931	-350	-2037	2753	-6832	-3125
1983	12211	610	6251	14579	3014	14576	-9101	1207	-221	7136	-3603	-3405	-6520	-1315	-905	2101
1984	24170	1153	11204	14977	7201	17110	-7059	4000	-270	3724	-1972	-1000	-2570	150	-1041	2201
1985	24004	1200	12212	9100	7042	12227	-8482	319	-241	-22	-752	-1000	-1310	-1852	-2328	-72
1986	10941	1237	11420	5098	6044	14411	-7307	10074	-720	1140	-204	630	631	1037	439	995
1987	10050	2590	12222	10021	6212	14479	-7064	5025	-503	4922	-633	-4215	-2040	-570	2516	6224
1988	10000	2330	10000	4000	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000
1989	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000
1990	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000

Los cambios mensajados del banco de México para los cálculos de algunas rubros de la balanza de pagos, difieren del comparable con años anteriores a 1960. El signo negativo indica egreso de divisas.

Se refiere al ingreso neto de divisas por operaciones comerciales de la industria manufacturera.
 La suma de los saldos finales de cuentas de los totales de los egresos de las cifras.
 Fuente: Dirección General de Estadística de México, respectivamente, en los años correspondientes a 1970, 1971, 1972, 1973, 1974, 1975, 1976, 1977, 1978, 1979, 1980, 1981, 1982, 1983, 1984, 1985, 1986, 1987, 1988, 1989, 1990.

Elaboración del Departamento de Estadística de México, febrero de 1991.

CUADRO 4a
GASTO PROGRAMABLE DEL SECTOR PUBLICO PRESUPUESTAL
1969-1990
(Miles de millones de pesos)

Concepto	Variación		
	1969	1990	% real
Gasto Programable			
Total A+B+I/	84339.5	111995.2	4.8
A) Gasto corriente	66381.8	65017.7	1.1
Gobierno federal 2/	30771.9	37201.3	4.5
Org. y Empr contr	40187.1	52879.1	3.9
Menos			
Transf. corrientes a			
org y emp cont	3254.1	3175.8	-22.9
Cuotas al ISSSTE	1323.3	1886.9	12.5
B) Gasto de capital	17957.9	26977.5	18.6
Gobierno federal 2/	10243.7	17153.0	32.2
Orgna y emp cont	12201.0	18467.9	6.6
Menos			
Transfera de capital a			
orgs y emp conts	4488.8	6643.4	16.9

1/ Las cifras se encuentran en terminos de pagado

2/ Incluye apoyos a organismos y empresas

P/ Cifras preliminares

Fuente: Elaborado a partir de los anexos estadísticos del II y III Informe de gobierno de CSD.

CUADRO 4b
GASTO NETO DEL SECTOR PUBLICO PRESUPUESTAL
Miles de millones de pesos

Concepto	Variación		
	1969	1990	% real
Gasto neto Pagado	168081.3	202340.0	-5.0
a) Programable	84339.5	111995.2	4.8
Gobierno federal 1/	31951.4	42648.2	5.4
Org. y Emp. Contr.	52388.1	69347.0	4.5
B) No programable	83741.8	90344.8	-14.8
Part. y Estímulos	14686.6	20917.4	12.5
Intereses y Gastos de la deuda.	67109.3	67219.1	-20.9
AMFAS	1945.9	2206.3	-10.4

1/ Incluye apoyos a organismos y empresas de presupuesto que para efectos de consolidación se consideran en el gasto de estos últimos.

p/ cifras preliminares

Fuente: Elaborado a partir de los anexos estadísticos del II y III Informe de gobierno de CSD.

CUADRO 5
INGRESOS PRESUPUESTALES DEL SECTOR PUBLICO
MEXICO
1989-1990

CONCEPTO	1989	1990	Var. % real	Estructura % real
Total (A+B)1/	140129.3	184609.6	4.0	100.0
AGOb.				
federal	90204.4	115977.1	1.5	62.8
Sector no				
petrolero	61551.3	81233.4	4.2	44.0
tributarios	50218.7	69246.6	8.8	37.5
-ISMZ/	25909.2	33836.6	3.1	19.3
-IVA	14342.6	21460.6	18.1	11.6
-IMPST/	4645.1	5716.0	-2.9	3.1
-Importacion	3754.5	6236.0	31.1	3.4
-Otros	1567.3	1997.4	0.6	1.1
no tributarios	1094.6	11808.2	-15.2	6.4
de capital	338.0	178.6	-58.3	0.1
Sector				
petrolero	28653.1	34743.7	-4.3	18.8
Derechos por				
hidrocarburos	17733.4	25954.2	15.5	14.1
IMPST	7987.0	5168.2	48.9	2.8
Otros	2932.6	3621.3	-2.5	1.9
d) Organizacos y				
Empresas4/	51248.2	70519.4	8.6	38.2
Pesex	17114.3	2543.4	17.3	13.8
resto de				
Entidades	34133.9	45081.0	4.2	24.4

1/Para su consolidacion se excluyen las transferencias estatutarias

2/Incluye el impuesto del ZI al activo

3/Incluye el impuesto al servicio telefonico

4/Ingresos propios

Pr cifras preliminares

Fuente: Elaborado a partir de los anexos estadisticos del II y III Informe de gobierno de CSG.

COMARCO
INGRESOS NO PETROLEROS DEL GOBIERNO FEDERAL
(Miles de millones de pesos)

Año	INGRESOS TRIBUTARIOS										INGRESOS NO TRIBUTARIOS					
	Rama II															
	SOCIETA- RIES		VIAJE- RISMO		INDUS- TRIA		COMER- CIO		EMPRESA- RIAS		PRO- PIEDAD		RENTAS			
TOTAL	INDUS- TRIA	INDUS- TRIA	INDUS- TRIA	INDUS- TRIA	INDUS- TRIA	INDUS- TRIA	INDUS- TRIA	INDUS- TRIA	INDUS- TRIA	INDUS- TRIA	INDUS- TRIA	INDUS- TRIA	INDUS- TRIA	INDUS- TRIA		
1910	44.3	34.7	15.0	0.0	8.0	0.0	4.4	2.0	0.4	1	4.5	5.0	1.9	1.4	2.1	0.2
1911	50.1	30.0	11.2	8	0.0	0.0	4.9	4.3	1.0	1	5.3	5.2	1.9	1.3	1.9	0.2
1912	52.0	40.1	21.4	10.1	10.0	0.7	5.0	5.1	0.0	1	0.0	6.0	2.2	1.3	2.7	0.3
1913	60.2	57.0	26.0	12	12.3	1.7	12.0	0.5	0.3	1.3	0.3	8.4	2.5	1.5	4.2	0.4
1914	70.0	63.0	30.9	13.4	17.9	3.0	10.1	9.4	0.7	1.7	8.8	7.2	3.4	1.0	4.7	0.5
1915	121.0	111.0	49.9	22.3	25.0	4.1	24	12.3	10.6	2.0	12.2	9.0	3.6	2.6	2.4	0.6
1916	131.7	124.0	00.9	32.9	28	6	30.4	15.1	12.3	2.7	11.1	12.4	4.9	2.0	4.4	1.3
1917	204.3	189.1	74	40.1	37.9	10	40.5	20.5	10.7	0.5	17.5	14.0	5.7	3.3	4.4	1.0
1918	211.9	211.7	120.0	04.5	54.5	14	52.7	20	14.0	4.9	20.7	20	7.3	2	9.1	1.5
1919	311.3	330.0	115.9	74.5	80.0	16.0	75.1	32.1	20.8	3.2	25.4	18.0	8.8	4.2	5.0	1
1920	309.3	470.2	247.3	103.2	123.1	21	110.4	30.0	47.7	2.5	30.5	34.1	14.2	10.4	5.7	3.0
1921	010.1	020.1	031.0	145.1	154.7	20	170.0	41.1	00.1	3	21.5	50	15.9	20.4	6.6	5.1
1922	74.4	041.0	003.0	250.0	107.0	45.2	212.0	01.2	77.2	2.2	24.8	100	23.0	24.3	44	8.5
1923	1994	1809	1150.0	330.1	208.4	111.3	494.5	101.4	03.6	1	52.7	415	53.4	200	65.0	12
1924	2733.1	2240.3	1170.0	544.5	470.2	101.9	752.3	219.1	107.4	2	02.9	432.0	111.6	250	52.3	10.9
1925	40.50	310.4	1059.4	500.9	730.0	204.9	1129.2	343	232.7	3.0	100.5	750.0	100.9	345.7	214.4	27.0
1926	3220	0120.0	3044	1510.9	1200.2	429.9	1009.0	009.4	575	46.7	197.7	1507.4	307.5	453.0	573.4	112.7
1927	20000.0	10000.0	7000.0	4100.1	4701.9	029.5	5320	1205.9	1400.4	10.1	400.4	4143.7	1024	520.0	1730.3	472.0
1928	4921.0	00300.0	20100	0994.0	9200.7	1037.0	11500.0	0023.1	1791.7	33.3	1204.4	10050.4	2330.1	2005.7	4705.0	612
1929	01000.0	01000.0	20000.0	1237	10000.0	1944	14001	4750.1	0901.3	9.4	1015.4	10000.0	2414	3492.4	8001.0	1030.3

Esta suma de las parciales no puede coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

Corresponde a ingresos corrientes. Para obtener el total de los ingresos tributarios es necesario adicionar a ese total, los ingresos correspondientes al sector petrolero (arbitrio de gasolina, valor agregado e importaciones, consignado en el Cuadro de Ingresos Presupuestales del Gobierno Federal) para obtener el total de ingresos no tributarios es necesario adicionar los correspondientes a los derechos por extracción de hidrocarburos en los años 1930, 1935 y 1950 se incluyen 0.4 y 3.0 miles de millones de pesos, respectivamente por concepto de contribución de mejoras. Desde 1927 se incluye el impuesto al 5% sobre las ganancias.

Desde febrero de 1929 se reportan los ingresos recaudados a través del impuesto federal sobre los impuestos mercantiles.

El total de los ingresos corrientes a la Presidencia de la República de México.

El total de los ingresos corrientes a la Presidencia de la República de México.

CUADRO 7
Ingresos Presupuestales del Gobierno Federal.
(Miles de Millones de Pesos)

AÑO	Ingresos Petroleros 2/				Ingresos No Petroleros					
	TOTAL 1/	TOTAL 1/	Derechos Por Hidro- carburos	IEPS (Gasolina) Agregado	Valor Importa- ciones	Total 1/	Tributarios	No Tributarios	Capital	
1970	41.4	1.1	1.1			40.3	34.7	4.8	0.8	
1971	44.6	0.9	0.9			43.7	38.5	4.4	0.8	
1972	54.3	1.7	1.7			52.6	46.1	5.9	0.6	
1973	69.2	1	1			68.2	59.8	6.8	1.6	
1974	94.1	3.3	2.8	0.5		90.8	83.6	6.4	0.8	
1975	132.4	11	5.3	5.7		121.4	111.8	8.7	0.9	
1976	163.1	11.2	4.6	6.8		151.9	138.5	11.2	2.2	
1977	231.8	27.5	16.6	10.9		204.3	189.7	11.7	2.9	
1978	309.2	37.5	25.2	12.1		271.9	251.9	13.1	6.9	
1979	418.7	61.4	46.9	14.5		357.3	336.5	17.8	1	
1980	663.1	173.8	156.9	17		509.3	475.2	32	2.1	
1981	930.6	252.5	228.5	20.3	3.7	678.1	628.1	44.4	5.6	
1982	1515.4	573	454.2	115.1	3.7	942.4	841.8	90.4	10.2	
1983	3396.6	1492.6	1159.2	272.6	50	10.8	1904	1489	399.9	15.1
1984	5089	2315.9	1700.2	450	152.9	12.8	2773.1	2340.3	400.5	32.2
1985	8218.3	3483.3	2790.1	643.4	176	62.8	4335	3776.4	623.4	135.2
1986	13111.3	4881.3	2889.9	1504.4	422	65	6230	6722.6	1372.8	134.5
1987	34684.7	14084.5	5847.3	3301.5	842.6	93.1	20800.2	16650.5	3843.1	306.6
1988	71481.2	22269	13338.3	6812	2053.9	64.8	49212.2	38535.8	10056.3	600.1
1989	96273	28801.3	17914.7	7953.9	2681	251.7	67448.7	52450.1	14284.2	737.4

1/ La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

2/ Corresponden a ingresos corrientes. Se reportan datos a partir del año en que se inicio su registro.

FUENTE: SPP, "Anexo Estadístico del Informe del Gobierno de Carlos Salinas"

México, 1990, p 149.

CUADRO B
 DEFICIT FINANCIERO, CRECIMIENTO E INFLACION EN MEXICO
 1980-1990

	Deficit 1/Crecimiento Financiero del PIB	Inflacion anual
1980	-7.5	8.3
1981	-14.1	8.9
1982	-16.9	-0.6
1983	-8.6	-4.2
1984	-8.6	3.5
1985	-9.6	2.5
1986	-15.9	-3.8
1987	-16.0	1.7
1988	-11.7	1.4
1989	-5.6	3.1
1990	-0.5	3.9
1990 2/	-3.5	3.9

1/Como porcentaje del pib

2/Sin considerar los efectos de la renegociacion de la deuda.

Fuente: Elaborado a partir de los anexos estadísticos del II y III Informe de gobierno de CSG.

CUADRO 9
REMUNERACION DE AGALARIADOS DEL SECTOR PUBLICO POR ACTIVIDAD ECONOMICA
(Miles de millones de pesos corrientes)

Año	Total ^{2/}	Agropecuario		Industria		Transp. Servs. Fi Servs co- Almacena-ncioneros manales						
		Silvicultura y Pesca	Mineria ^{3/}	Manufacturera ^{3/}	Construccion y agua ^{3/}	Electricidad y gas ^{3/}	Comercio Hoteles ^{3/} /telecs.	Alto y Seguros	Bns Ines y Perans	Sociales	Industria Petrolera	
1980	495.1	3.3	34.9	34.9	0	23.2	6.1	33.1	13.6	354.6	23.4	
1981	732.5	6.2	53.8	53.8	0	32.3	9.2	47.9	20.6	524.1	34.3	
1982	1262.7	9.7	93.9	93.9	0	54.3	14.5	73.6	60.2	837.1	53.1	
1983	1875.5	8.7	132.6	132.6	0	83.4	24.1	144.5	162.9	1233.6	78.9	
1984	3111.5	14.8	204.5	204.5	0	121.3	39.8	235.1	278.6	2073.7	125.6	
1985	5043	28	334.8	334.8	0	189.6	69.4	383.5	439.5	3309.4	262.6	
1986	8177.9	45.4	536.8	536.8	0	313.6	120.2	662.2	737.1	5304.2	411.9	
1987	19220.8	89.8	1196.3	1196.3	0	826.8	279.5	1632.1	1822.5	1237.7	1119.8	
1988	37582.5	163.4	2012.3	2012.3	0	1494.1	523.8	3594.8	3814.8	23192.5	2534.4	
1989	47470.8	198.5	2300.2	2300.2	0	1881.2	647.9	4202.6	4789.6	30395.6	2930.5	

1/La suma de los parciales puede no coincidir con los totales debido al redondeo de las cifras.

2/Excluye a la industria petrolera.

3/Incluye la construccion por cuenta propia

4/ A partir de 1982 incluye la banca nacionalizada.

P/ Cifras preliminares.

FUENTE: Anexo estadístico del Segundo Informe de Gobierno de Carlos Salinas, SPP,

1991, p 146

CUADRO 10
PERSONAL OCUPADO EN EL SECTOR PÚBLICO POR ACTIVIDAD ECONÓMICA 1/
(Miles de ocupaciones remuneradas, promedio anual)

Año	Total2/	Agropecuario Silvicultura y Pesca	Minería3/	Industria Manufacturera3/	Construcción y agua3/	Transp. Serv. Fi Serv. co-					
						Electri- Comercio energía y gasiferos y minero	Almacena- miento y Seguros y Sociales	Almacena- miento y Seguros y Sociales	males Hoteles3/ Teleco. 4	Bns Inm y Perona	Industria Petroliera
1980	3151.9	44.3	14.8	207.6	0	78.5	31.9	196.6	53.3	2449.8	75.5
1981	3457	57.5	15.8	235.1	0	83.1	37.5	205.1	62.9	2674	86
1982	3666.6	63.8	16	243.6	0	85.4	39	206.8	112.8	2806.4	95
1983	3943.5	32.9	18.5	226.9	0	85.6	43.2	244.2	224.9	3164.1	104.8
1984	4184.6	35	18.8	237.1	0	88.9	44.3	251.7	236.8	3235.3	109.8
1985	4292.4	39.2	18.1	232.5	0	93.1	45.6	254.3	230.7	3336.2	123.5
1986	4344.4	39.7	18.4	212.6	0	94.8	45.1	255.9	220.2	3367.6	121.6
1987	4378.2	35.9	18.9	194.8	0	97.3	47.5	265.7	226.8	3367.6	133.8
1988	4343.4	34.9	19.6	159.5	0	99.9	45.3	265.7	228.6	3369.6	142.4
1989	4308.4	37.4	19.5	176.4	0	102.9	42.3	247.7	222.8	3379.2	131.2

1/Los datos no presentan un estricto sentido, el número de personas ocupadas en cada actividad, sino el promedio de puestos remunerados que se están haciendo requeridos para la producción. En consecuencia, una sola persona puede ocupar dos o más puestos dentro de una o varias actividades económicas, tal es el caso del personal del magisterio.

Asimismo, los incrementos en el número promedio de ocupaciones no representan necesariamente un número neto de plazas, sino la regularización del personal ocupados por honorarios.

2/La suma de los parciales puede no coincidir con los totales debido al redondeo de las cifras.

3/Excluye a la industria petrolera.

4/Incluye la construcción por cuenta propia

5/ A partir de 1982 incluye la banca nacionalizada.

P/ Cifras preliminares.

FUENTE: Anexo estadístico del Segundo Informe de Gobierno de Carlos Salinas, SPP,
1991, p 146

CUADRO II
 Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal

Año	Administración central										Administración parastatal			
	Secretarías	Departamentos de Estado	Procuraduría de Justicia	Subsecretarías (2)	Oficiales Mayores (3)	Contralorías (4)	Coordinaciones (5)	Direcciones Generales (6)	Comisiones (7)	Consejos y otros (8)	Total	Organismos descentralizados	Empresas de participación estatal (9)	Fideicomisos (10)
1979	18	2	2	18	20		5	464			698	88	623	187
1980	16	2	2	47	20		4	447			903	87	630	198
1981	16	2	2	49	20		7	440			872	86	583	201
1982	17	1	2	63	20	7	21	544	101	1125	103	754	75	223
1983	18	1	2	73	20	22	26	509	102	1058	96	698	74	192
1984	18	1	2	74	20	22	26	513	73	1037	94	699	74	170
1985	18	1	2	59	20	22	18	395	75	932	95	625	65	147
1986	18	1	2	59	20	22	18	395	75	932	93	524	7	108
1987	18	1	2	57	20	22	18	392	75	612	93	433	3	83
1988	18	1	2	57	20	22	19	379	75	449	93	279		77
1989	18	1	2	60	26	22	10	366	75	386	88	236		62
1990	18	1	2	60	31	2	10	376	93	286	84	148		54

1/Hasta 1988 se refiere a los saldos vigentes al mes de junio de cada año. Para 1989 y 1990 a los saldos vigentes al mes de septiembre.

2/Señ consideradas todas las áreas con nivel equivalente. En 1990 se incluye una nueva subsecretaría adscrita a la SEMAR, otra a Salud y otra más a Pesca, así como el registro por primera vez de la Comandancia de la Fuerza Aérea Mexicana; la Jefatura del estado Mayor de la Defensa Nacional, la Subsecretaría de la Defensa Nacional, y de Subprocuradurías; la de Averiguaciones Previas y la de Control de Procesos de la PSLDF.

3/A partir de 1983 incluye a la Tesorería del Distrito Federal. En 1990 incluye el registro de la oficina mayor de la SEDENA, la de Inspección y Contraloría General del Estado Mayor y Fuerza Armada; la Procuraduría de Justicia Militar, así como la Inspección General de la Armada; la de Inspección y la Contraloría General de Marina que adhiere el rango de oficinas mayores.

4/A partir de diciembre de 1988 las Contralorías se incorporan a los oficiales mayores con excepción de las de la PGR y del DOF.

5/Considera las unidades con nivel equivalente.

6/Para 1990 la información fue actualizada por las dependencias de la NFF, así como por la Presidencia de la República.

7/La desagregación de estas empresas en mayoritarias y minoritarias aparece en el Diario Oficial de la Federación a partir de 1982.

FUENTE: Secretaría de Programación y Presupuesto.

CUADRO 12
Inversión Pública Federal
por clasificación sectorial administrativa
(Miles de millones de pesos)

Sector y Año	Organismos y empresas							
	Total	Gobierno Federal	Fiscales			Propios		
			Fiscales	Propios	Creditos	Fiscales	Propios	Creditos
Total								
1982	1015.9	215.5	106.6	200.6	199.3	82.0	131.8	65.1
1983	1365.4	300.1	126.4	404.5	106.2	116.7	227.6	81.9
1984	2262.4	526.7	191.3	535.1	200.8	161.8	573.0	53.5
1985	3030.3	715.8	261.2	750.2	335.4	299.2	304.4	244.1
1986	4889.4	1088.7	310.3	1334.0	234.4	443.1	876.3	360.4
1987	10789.0	2108.8	1147.1	2707.9	1508.5	1167.4	1523.0	826.3
1988	19072.7	3182.1	1415.8	5284.6	3112.4	1264.0	3839.3	974.7
1989	22107.5	3683.3	1884.1	7031.0	1353.9	2348.6	5024.6	884.0

FUENTE: Anexo estadístico del Segundo Informe de Gobierno de Carlos Salinas, SPP.

CUADRO 13
Desincorporación y creación de entidades paraestatales
(Número de entidades)

Año	Desincorporaciones		Procesos		
	Total de Entidades(2)	Novias(1) Concluidas	Novias(1) Entidades Creadas(3)	Reinstaladas	Saldo
					Proyectado
1983	1125	75	32	10	1038
1984	1098	32	7	18	1037
1985	1039	89	23	7	932
1986	932	132	75	7	732
1987	732	84	49	15	612
1988	612	76	89	2	449
1989	618	87	170	2	356
1990	354	82	190	2	256

1/Hasta 1988 la información está referida al mes de junio de cada año. Para 1989, del 1o de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1989. Para 1990 la información es al 30 de septiembre.

2/No incluye filiales bancarias ni empresas sujetas a legislación extranjera.

3/Se trata de la creación de entidades en áreas básicas de servicios y asistencia social en donde la presencia del estado es de fundamental importancia.

FUENTE: Anexo estadístico del Segundo Informe de Gobierno de Carlos Salinas, SPP.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar C. H. y Meyer L. "A la sombra de la Revolución Mexicana", Ed. Cal y Arena, México 1990.
- Aguilar F, Luis "Por un Estado con los Pies en la Tierra" en Revista Exámen, PRI, México 1990.
- Aguilar García, Javier "La Modernización y el Movimiento Obrero Mexicano" en La Jornada Semanal, No. 124, 27 de octubre, 1991.
- Alcocer, Jorge "La Lección Numero Once" en Nexos No. 161, mayo, 1991.
- Alvarez, Alejandro "La Crisis Global del Capitalismo en México", Ed. ERA, 1987.
- Ayala, José "La Reestructuración de la Gestión Estatal Modelos y Experiencias)", Tesis Doctoral (borrador), Facultad de Economía-UNAM, México, 1990.
- Ayala, José "Estado y Desarrollo. La Formación de la Economía Mixta Mexicana", FCE, México, 1988.
- Ayala, José "Límites del Estado, limites del mercado" Mimeo. México, 1991.
- Bendesky L. y Godínez V. "Estados Unidos; el primero entre iguales? mimeo, 1990.
- Bitar, Sergio "La inserción de América Latina en la Economía Mundial, Riesgos y Desafíos" en Comercio Exterior, julio de 1986.
- Blanco, José "Génesis y Desarrollo de la Crisis en México, 1962-1972" En Revista Investigación Económica, No 150, oct-dic, 1979, FE-UNAM
- Carreño Carlón, José "El Debate del Año: La Reforma del Estado" En Raúl Trejo (Comp.) El Libro del Año 1990, El Nacional, México, 1989.

- Camacho, Manuel "Los Nudos Históricos del Sistema Político Mexicano" En Foro Internacional, 1977.
- Camacho, Manuel "El Poder, Estado o Feudos Políticos" En Foro Internacional enero-marzo 1974.
- Camacho, Manuel "Cambio Constitucional y Reordenación Económica" en Ruiz Massieu José F. y Valadés, Diego Nuevo Derecho Constitucional Mexicano Ed. Porrúa, 1983.
- Camacho, Manuel "Reformas y Gobernabilidad" en Nexos No.163 diciembre de 1990, México.
- Casar, José y Ros Jaime "Problemas Estructurales de la Industrialización en México" En Investigación Económica No. 164, abril-junio de 1983.
- Casar, Amparo, Gabriel Gaspar y otros "Los Empresarios y el Estado en México, un Análisis Político" en Empresarios y Estado en América Latina Celso Garrido (Coord.),CIDE-UNAM-UAM-Fundación Federich Ebert, México, 1988.
- Cordera, Rolando "Los Límites del Reformismo: La Crisis del Capitalismo en México" En Cordera, Rolando (comp.), Desarrollo y Crisis de la Economía mexicana, Lecturas del Trimestre Económico No. 39, FCE, México 1981.
- Cordera, Rolando "Estatolotría y Estatismo: Del Cielo a la Tierra" en Nexos No 145, abril de 1990, México.
- Cordera, Rolando y Enrique González Tiburcio "Probabilidades de la Economía Mexicana" en México Hacia el 2000; Desafíos y Opciones. Ed. Nueva Sociedad UNITAR/PROFAL-FNUAP, México 1989.
- Córdova, Arnaldo (a) "Los Orígenes del Estado en América Latina" UNAM-FCPyS, México, 1977.
- Córdova, Arnaldo (b) "Un Nuevo Estado?" en Nexos No. 145, enero de 1990, México.
- Córdoba, José "Diez Lecciones de la Reforma Económica en México" en Nexos

No.158, febrero de 1991, México.

-Cornelius A., Wyne, "El PRI en la Encurrijada" en Nexos No. 149, mayo de 1990, México.

-Cortázar, René (ed.) "Políticas Macroeconómicas en América Latina. Una Perspectiva Latinoamericana", GEL, Buenos Aires, 1988.

-Granados, Otto "Estado y Rectoría del Desarrollo en México; Una Perspectiva Política" En México, 75 años de Revolución, (El Desarrollo Económico) T.I, F.C.E., México, 1988.

-Godínez Victor y León Bendesky, "Estados Unidos: El Primero Entre Iguales?" Trabajo presentado en el seminario "Desarrollo de las Economías Semiindustrializadas de América Latina en los Años Noventas", Facultad de Economía-UNAM, México, 198 .

-González Pedrero, Enrique "La Reforma del Estado" en Nexos No. 146, febrero de 1990, México.

-González, Ma. del Refugio "La Intervención del Estado en la Economía y la Sociedad en México, sus Orígenes y Desarrollo; una Propuesta de Interpretación en Estudios Mexicanos, No. 1, 1989.

-González Tiburcio, Enrique "Reforma del Estado y Política Social: Aspectos Teóricos y Prácticos" INAP, México 1990.

-González Tiburcio, Enrique "Seis Tesis Sobre el Programa Nacional de Solidaridad" Mimeo, México 1993.

-Gordillo, Gustavo "Reformando la Revolución Mexicana" Mimeo, 1992.

-Hamilton, Nora "México, Los Límites de la Autonomía del Estado",Ed. ERA, México, 1988.

-Held, David "Central Perspectives on the Modern State" en Political Theory and the Modern State, Stanford University Press, 1989.

-Hernández, Rogelio "Empresas y Empresarios en el Sexenio de Miguel de la Madrid" en *Empresarios y Estado en América Latina*, (Celso Garrido Coord.), CIDE-UNAM-UAM-Fundación Federich Ebert, México, 1988.

-Ibarra, David "Privatización y Otras Expresiones de los Acomodos de Poder Entre Estado y Mercado en América Latina", UNAM, México, 1990.

-Jeannot, Fernando "la modernización del Estado empresario en América Latina, hacia una teoría del sector público" UAM Azcapotzalco, México, 1990.

-Jenks Christopher "Rethinking Social Policy", Harvard University Press, 1992.

-Kalter, Eliot y Ee Khor Hoe "La Experiencia del Ajuste en México" en *Finanzas y Desarrollo*, Revista del FMI, septiembre de 1990.

-Kessel, Georgina "Liberalización Comercial y Desarrollo Económico" En México al Filo del Año 2000 ITAM, México 1989.

-Labra, Armando "La Reforma del Estado y el Reto Economico" en *Nexos*, No. 145, enero de 1990.

-Levy, Santiago "La Pobreza en México", Mimeo 1992.

-Loeza, Soledad "1968: los Orígenes de la Transición" En *Foro Internacional* julio-septiembre 1989.

-Luna Matilde, Tirado Ricardo y Francisco Valdés "Bussinesmen and Políticos in México, 1982-1986", en *Government and Private Sector in Contemporary México* Maxfield, S. y Anzaldúa, R. Eds., Monograph Series 20, Center for U.S-Méxican Studies, University of California, San Diego, 1987.

-Lustig, Nora "Magnitud e Impacto del Gasto Público en el Desarrollo Social de México" en *Investigación Económica* No. 187, enero-marzo de 1989.

-O'Connor, James "Estado y Capitalismo en la Sociedad Norteamericana" Ed. Periferia, 1973.

-Osborne, David "Laboratories of Democracy", Harvard Busines School Press,

1990.

-Osborne, David y Ted Gaebler "Reinventing Government", 1992.

-Paramio, Ludolfo "La crisis del Estado Providencia" En Revista de Hechos e Ideas Leviatán, Epoca II, No. 36, Madrid, España, 1989.

-Pereyra, Carlos "México: Los Límites del Reformismo" En Cordera, Rolando Desarrollo y Crisis de la Economía mexicana, Lecturas del Trimestre Económico No. 39, FCE, México. 1981.

-Pérez Escamilla, Juan y Aceves Roberto "La Privatización en México y América Latina" en La Experiencia de Privatización en los Países Latinoamericanos 1982-1988, (Pedro José Zepeda Comp.), Documentos de trabajo de la Fundación Federich Ebert Stiftung, México, 1989.

-PSD, "Programa Básico, Partido Socialdemócrata Alemán" en Documentos y Estudios, Fundación Federich Ebert, Berlin, 1989.

-PSO, "Materiales Para la Discusión en la Perspectiva de los Años 90 (Partido Socialista Austriaco)", en Perspectivas 90, Trad. Magaly Martínez, Madrid España, 1985.

-PSOE(a), "Evolución y Crisis de la Ideología de Izquierdas", En Programa 2000 Ed. Pablo Iglesias, Madrid, España, 1988.

-PSOE(b), "El Estado en la Estrategia Socialista" En Programa 2000 Ed. Pablo Iglesias, Madrid, España, 1988.

-PSOE(c), "Programa 86/90", Madrid, España, 1988.

-Reich, Robert "The Work of Nations", Vintage Books, 1992.

-Reich, Robert "Power of Public Ideas", Harvard University Press, 1989.

-Reyes Heróles, Jesús "Tendencias Actuales del Estado" Coordinación de Humanidades UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 1988.

- Reyes Heróles, Jesús "Discursos Políticos 1972-1975", PRI, México, Primera reimpresión 1990.
- Reyes Heróles, Jesús G.G. "El Estado y el Mercado" en Nexos No. 164, septiembre de 1991.
- Rodríguez, Julio Paramio Ludolfo y Luis Ortega "El Estado en la Estrategia Socialista" Ed. Fundación Pablo Iglesias, Madrid, España, 1988.
- Ruiz Durán, Clemente "Financiamiento del Desarrollo e Innovación Financiera" En Investigación Económica No. 182, 1987.
- Ruiz Massieu, José F. y Valadés, Diego "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano" Ed. Porrúa, 1983.
- Salinas de Gortari, Carlos "Reformando al Estado" en Nexos No 148, abril de 1990.
- Skocpol, Theda "Los Estados y las Revoluciones Sociales: un análisis comparativo de Francia, Rusia y China, FCE, México, 1984.
- Skocpol, Theda "Bringing the State Back in; Strategies of Análisis in Current Reseach" En Evans y Rueschemeyer Strategies of Análisis in Current Reseach. Cambridge University Press, 1985.
- Sonntag, Heinz Rudolf Comp. "El Estado en el Capitalismo Contemporáneo" S. XXI, 1977.
- SPP, "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994", México, 1989.
- SPP, "Reestructuración de las Finanzas Públicas (gasto)", Cuadernos de Renovación Nacional No. V, FCE, México, 1988.
- Suárez Dávila, Francisco "Política Hacendaria y Economía Política en el México Postrevolucionario" En México, 75 años de Revolución, (El Desarrollo Económico) T.I, F.C.E., México, 1988.
- Tello, Carlos "Reforma del Estado y Justicia Social" en Nexos No. 145, enero

de 1990.

-Therborn, Göran "¿Como Domina la Clase Dominante? Aparatos del Estado y Poder Estatal en el Feudalismo, Capitalismo y en en Socialismo" S. XXI, 1979.

-Vera, Oscar "Y Después de la Estabilización?" en Cuadernos de Nexos, agosto de 1992.

-Villareal, René "Mitos y Realidades de la Empresa Pública; Racionalización o Privatización" Diana, 1988.

-Villareal, René "Del Estado de Bienestar al Estado Solidario" en Revista Exámen No. 13, junio de 1990.

-Woldemberg, José "Trazos Para Una Reforma del Estado" en Nexos No. 145, enero de 1990.

-World Bank, "World Development Report", Ed. Oxford University, EUA, 1989.