



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES  
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

00484  
N=2  
2Ej.

**LA TRANSFORMACION DE LAS RELACIONES  
GOBIERNO - SOCIEDAD EN MEXICO, 1971 - 1991.**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:  
DOCTOR EN SOCIOLOGIA PRESENTA**

**MANUEL CANTO CHAC**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

MEXICO, D. F.

MARZO DE 1994



## **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.

**A José y Lilia,  
compañeros y padres,  
en la distancia y la ausencia**

## INDICE

	Pág.
<b>INTRODUCCION</b>	1
<b>I. MARCO TEORICO.</b>	17
1.1. El nivel teórico - abstracto.	17
1.2. Nivel histórico - teórico.	40
1.3. Intentando traspasar fronteras.	81
<b>II. LA PROFUNDISACION DEL INTERVENCIONISMO.</b>	
2.1. Los antecedentes (del milagro a la crisis).	100
2.2. El viraje.	110
2.3. La Alianza Para la Producción.	139
2.4. Un Balance.	161
<b>III. EL SEXENIO DE LA TRANSICION.</b>	169
3.1. El panorama al inicio del sexenio.	170
3.2. Los propósitos del sexenio.	173
3.3. Las peripecias económicas del sexenio.	181
3.4. La política social.	196
3.5. La concertación sobre la gestión gubernamental.	198
3.6. EL Pacto de Solidaridad Económica.	214
<b>IV. EL SEXENIO DE LA REFORMA DEL ESTADO.</b>	219
4.1. Los propósitos originales.	221
4.2. Los desafíos del nuevo gobierno.	225
4.3. La Política Económica.	227
4.4. La Política de Bienestar Social.	232
4.5. La Negociación Política.	237
4.6. Un balance del periodo de reformas.	239
<b>V. REPLANTAMIENTO DE PROBLEMAS (A MANERA DE CONCLUSION).</b>	253
5.1. Las interrogantes.	253
5.2. Los nuevos desafíos.	262
5.3. Algo sobre perspectivas.	265
5.4. Reflexión final.	270
<b>BIBLIOGRAFIA CITADA.</b>	279

## INDICE DE CUADROS

	pag.
2.1 Algunos Indicadores del sexenio 77 - 82	144
3.1 Algunos Indicadores de la Economía mexicana	177
3.2 Algunos Indicadores del funcionamiento del sector público 82 88	178
3.3 Balance del proceso de liberación comercial	191
3.4 Porcentaje promedio del gasto presupuestal ejercido en desarrollo social por periodo presidencial 1921 - 1988.	197
4.1 Algunos Indicadores 1988 1992	230

## INTRODUCCION.

" Por la Revolución hemos afirmado la libertad ciudadana, la paz interior, el crecimiento sostenido y nuestra capacidad de autodeterminación frente al exterior. Sin embargo, subsisten graves carencias e injusticias que pueden poner en peligro nuestras conquistas: la excesiva concentración del ingreso y la marginación de grande grupos humanos amenazan la continuidad armónica del desarrollo. [...] Alentar las tendencias conservadoras que han surgido de un largo periodo de estabilidad sería negar lo mejor de nuestro pasado. [...] México no acepta que sus medios de producción sean manejados exclusivamente por organismos públicos; pero ha superado también las teorías que dejaban por entero a las fuerzas privadas la promoción de la economía [...] El régimen mixto establecido por la Constitución presupone que la inversión pública tiene la fuerza suficiente para dirigir el crecimiento [...] La libre empresa puede ser fecunda sólo si el gobierno posee los recursos suficientes para coordinar el cumplimiento de los grandes objetivos nacionales." (L. Echeverría A. Discurso de toma de posesión, diciembre de 1970).

"Frente a estas nuevas circunstancias internas y externas, la mayoría de las reformas de nuestra revolución han agotado sus efectos y ya no son la garantía del nuevo desarrollo que exige el país. [...] La tesis que asocia estatismo con progreso surgió en el mundo ante el fracaso del ultraindividualismo de los años veinte, por la autorregulación fallida del mercado y la gran depresión que le siguió... Fue una justa bandera. Pero hoy sólo defiende los privilegios de viejas capas aferradas al status quo. [...] Desincorporar empresas no es renunciar a regular y conducir el desarrollo nacional, porque no es condición única de la rectoría del Estado la propiedad de las empresas, sino fundamentalmente el ejercicio de la autoridad en beneficio del pueblo". (C. Salinas de G., 1º Informe de gobierno, noviembre de 1989).

Cuando uno compara propósitos de gobierno tan disímolos como los existentes entre LEA y CSG, no puede menos que preguntarse a qué se debe que estos hayan sido tan diferentes en un margen de tiempo relativamente corto para la orientación de un país, pero además, con una continuidad de instituciones, gobiernos y aún de partido en el poder. Si además se compara el viraje experimentado por la relación

entre gobierno y sociedad, o si se prefiere, por las políticas gubernamentales, con los que se han experimentado en otros países similares, tal vez uno de los mas adecuados para comparar en el mismo período sea Chile, resulta realmente asombroso el constatar que, ha diferencia de otros casos la transformación en México se haya realizado, además de con las continuidades señaladas, en un marco de estabilidad, ausencia de violencia y, aún de cierta legitimidad.

¿ Cómo se pasó de una perspectiva de actuación gubernamental que ubicaba en el gasto público y en la acción directa del gobierno en la economía la clave para la recuperación del crecimiento económico y, por esta vía la recuperación de la legitimidad del estado posrevolucionario a otra, que ubica la eficacia gubernamental en el impulso a los mecanismos de mercado, haciendo depender su legitimidad, mas que de la gestión directa en la economía, del funcionamiento de la lógica ciudadana?, esta ineludible pregunta parece que está aún pendiente de respuesta y es uno de los propósitos que orientan este trabajo.

Son diferentes los indicadores que se podrían proponer para dar cuenta del viraje experimentado en estos años:

- la dimensión de las empresas paraestatales pasó del nivel que tenían en 1982, año que se puede considerar como la cúspide de la expansión del sector público, de un total de 1155 a 269 a principios de 1991 (SHCP, 1991: 15);

- la integración de la economía mexicana al mercado internacional que inicialmente se pensaba como resultado de la recuperación del crecimiento endógeno, se transforma en una perspectiva que ubica en la vinculación a las economías desarrolladas el elemento dinamizador de su crecimiento, integración que se completa con la negociación de un tratado de libre comercio con los países de Norteamérica;
- la pretensión de reconstituir la alianza revolucionaria como dirigencia fundamental de los cambios se transforma por una perspectiva en la cual las reformas consagradas por la revolución son concebidas como un obstáculo para la modernización económica y social, dando lugar a cambios en los elementos fundamentales del proceso revolucionario, como es el caso de las reformas al artículo. 27 constitucional y, posiblemente del 123. Pero todo ello, aquí está lo peculiar mas que en los cambios mismos, dentro de una misma forma de gobierno, con una continuidad jurídica, con un mismo partido en el poder, con una misma "familia revolucionaria" como protagonista fundamental de estas transformaciones.

De alguna manera esto ha dado lugar a que, una vez mas, se hable de un nuevo milagro mexicano. Si quisiéramos enfocar el asunto con una mirada de analista, como es la pretensión de este trabajo, independientemente de la complacencia o desilusión que estos cambios produzcan, hay algunas preguntas que resultan ineludibles: ¿a qué se debe la persistencia de las instituciones ante los cambios experimentados?, ¿cuál es

el alcance real de estos cambios?, ¿de qué manera estos se comprenden en la especificidad del régimen político de México?, ¿cuál es el futuro que para este régimen ofrecen las transformaciones experimentadas?.

Es evidente que este tipo de preguntas son las que durante la última década, por lo menos, han estado en la cabeza de los analistas, quienes en la actualidad se debaten entre la certidumbre de que la relación entre gobierno y sociedad está pasando por un cambio epocal y la incertidumbre sobre cuál será el punto de llegada, e incluso, cada vez mas, ante la sospecha que esta transición ya terminó de una manera tan inesperada como desilusionante.

El grueso de las interpretaciones tienen un punto de partida común, el cuestionamiento de la eficacia del gobierno para gestionar y satisfacer las demandas de la sociedad y, simultáneamente, la creencia que esta situación conduce a la pérdida de capacidad de control político sobre la sociedad; de otra manera, se cuestiona al mismo tiempo la capacidad de racionalidad y de gobernabilidad del régimen político mexicano.

Para algunos la causa fundamental de esta doble pérdida (de eficacia y gobernabilidad) es un resultado de la crisis económica y del distanciamiento del estado posrevolucionario de sus bases, al disminuir su capacidad de otorgar recompensas:

"...la crisis ha puesto en jaque la forma tradicional de ejercicio de poder político en el México posrevolucionario... El paulatino distanciamiento del gobierno y las organizaciones sindicales encuadradas en el PRI es, tal vez, el efecto político más significativo de la crisis..." ante ello "... todo parece presagiar el desarrollo de un proceso lento de descomposición evitable sólo si se revierte el deterioro de la economía y se amplían los márgenes de participación democrática". (Pereyra, 1985, :. 208, 209 y 220); "... la rectoría económica del Estado sólo puede ser plenamente ejercida en la medida en que se dé en un contexto de progresiva democracia social y económica..." (Cordera, 1985: 388).

Para otros lo significativo del asunto no es tanto la pérdida de capacidad gubernamental de otorgar recompensas, sino la maduración de una sociedad que se ha venido constituyendo al cobijo del estado posrevolucionario y que ahora reclama autonomía y fin del paternalismo.

"Una sociedad con ánimos independientes, posestatales, ha emergido de la zaga de modernización dirigida por el Estado. Al término de esa carrera loca, que ha dejado en el camino tantas ruinas deformes, deladoras de su prisa, toca la hora de una nueva modernización. Pero en la nueva pieza teatral los papeles han cambiado y el Estado no tiene o no puede tener el papel hegemónico. De todos los miembros de su gran familia llegan desánimos y desafíos contra su profusa paternidad. Manotea, expropia deshereda, promete e intenta cambios, pero está obligado a reconocer que la casa es demasiado grande para quedar bajo su manto y que la familia está diciendo adiós a su mandato patriarcal." (Aguilar C., 1988: 37).

Para otros mas, el problema de fondo reside en la ineficacia del estado interventor, mismo que demanda ser sustituido:

"La crisis de racionalidad del estado mexicano obedecía a que se hallaba atrapado en una situación en la cual, mientras mas funciones tenia que desempeñar para mantener el apoyo legitimatorio de las masas, mayores eran sus limitaciones estructurales para desempeñarlas. [...] es indudable que en el periodo de 1983 a 1988 se percibió claramente que el reto de la modernización ya no era de concentración ni de

*expansión del poder, sino de como lograr una dispersión pluralizada y racional del mismo." (Gil V., 1989: 13.).*

Frente a los diagnósticos elaborados se esgrimen propuestas, llama la atención el ver que para la gran mayoría el problema de la eficacia del gobierno se resuelve con democracia, en algunos casos se pide que el gobierno tenga en cuenta la desigualdad y la necesidad de combatirla. Para otros el problema básico es de disminuir la centralización y avanzar en la democratización:

*"El desafío final de la modernidad mexicana de fin de milenio es entonces el de su cambio de sistema político [...] Las dos palabras de la modernidad política de fin de siglo son descentralización y democracia." (Aguilar C., 1988: 290).*

Para otros mas, dado que el problema fundamental fue que el proceso revolucionario dejó inconclusa la construcción del Estado de derecho, la tarea del futuro será la de concluir la construcción del estado jurídico y del estado fiscal:

*"El Estado moderno es entonces, fundamentalmente la organización jurídica y activa general de la sociedad... terminar, concluir la construcción del estado legal y del estado fiscal-administrativo es la tarea mexicana de fin de siglo..." (Aguilar V., 1989: 748).*

Dentro de esta perspectiva el nuevo estado mexicano tiene que renunciar a su centralidad, dispersando sus funciones económicas y políticas en la sociedad:

*"Esta estrategia general constituye la contraparte política imprescindible del nuevo modelo de desarrollo económico, donde el estado mexicano ha comenzado a delegar varias de las funciones tradicionales de la etapa intervencionista. [...] La modernización, en su fase de dispersión del poder, no puede darse exclusivamente en el terreno económico; tiene que*

darse también, necesariamente, en el ámbito político. (Gil: 14).

Para esta perspectiva, que si bien no es la única, sí parece ser hasta ahora la más elaborada, la reducción jurídica y fiscal del estado mexicano, esta renuncia a su centralidad, con la consecuente dispersión de sus funciones económicas y políticas, sólo es posible sobre la base que el medio de cálculo de la sociedad mexicana venga a ser el ciudadano, lo cual implica - aunque tal vez esto no se diga explícitamente - la transformación sustancial de la cultura política nacional, la refundación de la sociedad mexicana:

*"La nueva conciencia de los intereses y la exigencia de mayor solidaridad social renueva en cada individuo la forma política del ciudadano. Los intereses diferenciados y complejos traen como consecuencia la ciudadanía de la sociedad. Se trata de un conjunto de criterios que se originan, precisamente, en aquellos que cada individuo considera que están en juego para él. No es una racionalidad abstracta, sino un pensamiento interesado, estratégico, una racionalidad calculadora [ ...] ahora la sociedad toma la iniciativa ... llegó el momento en que el Estado y el sistema político se miran en la sociedad."* (Morales, 1989: 16 y 19).

Algunas observaciones se podrían hacer a esta primera aproximación a las interpretaciones del fenómeno, con el fin de ir planteando el objeto específico de este trabajo. La primera de ellas es que da la impresión que se enfatizan los cambios, soslayando la necesaria importancia que se le debiera dar a las continuidades. Si bien lo llamativo de este proceso es poner de relieve en qué se distinguen las actuales acciones gubernamentales de las del estado posrevolucionario, no se puede olvidar, ni es un aspecto de menor importancia, que estos cambios fueron realizados por el mismo gobierno, el

mismo partido, que no responden a una desestructuración del estado mexicano, sino a la permanencia del mismo.

Algunos autores se han ocupado de relevar las continuidades:

"... la nueva derecha mexicana es hija del nacionalismo revolucionario. que los humores conservadores adquirieran cada día mas claramente una orientación antigubernamental, no debe evitar que nos percatemos de que es precisamente la modernización tardía por el nacionalismo económico la que ha auspiciado al nuevo conservadurismo.[...] En nombre del nacionalismo fue promovida la industrialización capitalista; fue el gobierno posrevolucionario el que auspició la urbanización; la unidad nacional fue el vehiculo de la transnacionalización; el estado estableció los canales de la secularización política y de expansión de las emisiones radiofónicas y televisivas [...] así pues, la gesticulación nacionalista toca a su fin. Los gestos dramáticos que evocaban gestas revolucionarias se van convirtiendo en muecas tragicómicas que apenas ocultan el trasfondo del estado autoritario". (Bartra: 214 y 215).

Algunos otros han tratado de poner de relieve la dificultad que implica ponderar la transformación de la política mexicana a través de una sola perspectiva teórica, olvidando otras posibilidades existentes:

"...está abierta la posibilidad de un itinerario de reforma del Estado de indole neocorporatista que puede dar cuenta ... de las nuevas y exigibles formas de representación, intermediación e intervención de los intereses en las decisiones públicas... La lógica del intercambio político corporatista ha venido imponiéndose como una viable forma de gobernabilidad de la crisis y del cambio en diversas sociedades industrializadas y subdesarrolladas. A diferencia de la lógica nacional-popular de corte estatista y de la lógica ciudadana casi excluyentemente definida como la única propiamente democrática, esta lógica de intermediación de los intereses permitió localizar de manera precisa, tanto teóricamente como para propósitos prácticos, los procesos complejos de participación y toma de decisiones en el sistema político." (Danel: 315 y 316).

De alguna manera las diferentes interpretaciones que vinculan racionalidad con democracia, sean aquellas que

demandarían un compromiso social del gobierno mexicano, o bien aquellas cuya demanda sea la ciudadanización de la política mexicana, parece que en su análisis sólo contemplan la posibilidad polar siempre presente en la politología mexicana entre autoritarismo y democracia, punto de partida y conclusión de la gran mayoría de los trabajos sobre el régimen político mexicano. En este sentido, resultan bastante pertinentes algunos llamados a no olvidar la multiplicidad de posibilidades intermedias que se pueden encontrar entre los polos, algunos tratarían de poner el acento:

*"... Justamente en las tendencias y elementos que impiden que la llamada transición mexicana desemboque en la plena democratización política y en cambio tiendan a dejarla a medio camino... en el semiautoritarismo." (Meyer, 1991: 27).*

Para intentar una búsqueda propia, en medio de la situación actual que tiene el tratamiento del asunto, propongo las siguientes hipótesis:

- a) el desplazamiento que se ha dado en las prácticas gubernamentales, en el que el referente del mercado se convierte en el eje fundamental de las estrategias, sólo se ha podido implantar, manteniendo al mismo tiempo la continuidad del poder, por el ejercicio de las características del autoritarismo del estado posrevolucionario, mismo que, pese a los cambios continúa vigente.
- b) esta transformación producto del autoritarismo, hay que ubicarla como consecuencia de un proceso de adaptación de la élite gobernante a las cambiantes condiciones de la época,

tanto en lo nacional como en lo internacional, conjugado ello con la persistencia del rezago en la participación social.

c) no puede negarse a la vez que en medio de este proceso se haya dado un protagonismo de actores no gubernamentales, pero, lejos de identificarlos con el conjunto de la sociedad, o con la sociedad civil, habría que reconocer que se trata de un segmento de la sociedad que ha tenido la capacidad de imponer sus demandas y de reconstituir la alianza con la élite gubernamental.

d) el autoritarismo que ha caracterizado a la política mexicana no ha posibilitado, hasta ahora, el surgimiento de actores políticos con capacidad de alternancia real, o de influencia significativa sobre las acciones gubernamentales, en consecuencia: parece que se da una separación drástica entre la discusión sobre la democracia, por un lado y la discusión sobre la racionalidad, por otro, en lo que a la vez parece que la primera se desenvuelve exclusivamente en el campo de la política y la segunda exclusivamente en el campo de la economía.

El desarrollo de este trabajo tiene como objetivo: analizar la manera como se ha transformado la relación entre gobierno y sociedad, a partir de las acciones gubernamentales que se pudieran ubicar bajo el término de gestión gubernamental y la relación de estas con las demandas y estrategias de algunos sectores sociales.

La vía de análisis que se sigue es la de partir de los proyectos gubernamentales, analizar como estos se van redefiniendo a partir de su confrontación con algunos sectores y como ello va transformando el marco global de las relaciones entre gobierno y organizaciones sociales, en referencia a tres niveles fundamentales: la política económica, la política de bienestar social y la formas de negociación y concertación.

Como ya se ha señalado, el objeto de estudio del presente trabajo es el análisis de la transformación de las relaciones gobierno - sociedad en México en las dos décadas comprendidas entre 1971 y 1991. Para operacionalizar este análisis se utilizan algunas categorías fundamentales, una de las centrales es la de gestión gubernamental.

Entiendo por gestión gubernamental la acción intencionada con arreglo a un plan tendente a maximizar sus rendimientos en la dotación de bienes públicos y que de esta manera se constituyan en uno de los elementos centrales para la reproducción del dominio político.

La maximización de los rendimientos de la acción gubernamental se refiere en términos de la categoría de racionalidad, la de reproducción del dominio esta asociada a la de gobernabilidad, ambas serán discutidas en el marco teórico - así como la de bien público.

La gestión gubernamental resulta condicionada y modificada por la acción de los diversos sujetos sociales, mismos que son portadores de proyectos sociales, así, el proyecto del gobierno (proyecto en sentido lato) se va a confrontar con los de los actores sociales, en esta confrontación los proyectos se afirman, se niegan o modifican, de tal suerte que la resultante viene a ser una mezcla de los diferentes proyectos (Cacciari).

Para el análisis se parte de los proyectos que sexenalmente construyen los gobiernos, se consideran otros proyectos con los cuales se perciben algunos niveles de interlocusión y se confronta la trayectoria de la gestión sexenal con algunos sectores sociales significativos. Para esto último se ubican a dos sujetos fundamentalmente: los empresarios, a través de algunas de sus organizaciones, y los obreros, a través de algunas de las organizaciones laborales corporativizadas.

Con relación a esto último es necesario reconocer dos limitaciones del análisis:

i) no se estableció una correspondencia estricta entre sujetos sociales y proyectos. Resultaba muy difícil establecer los proyectos específicos de los actores considerados, más bien los propósitos considerados son aquellos que se presupone incidieron más fuertemente en la discusión pública y que si bien tenían un nivel de

correspondencia con los sujetos sociales considerados, no necesariamente respondían a ellos de una manera "orgánica"

ii) en lo que se refiere a la consideración de los sujetos sociales no se puede decir que se haya considerado a todos aquellos comprendidos en las categorías delimitadas; no fueron todas las organizaciones empresariales, ni todas las organizaciones laborales corporativizadas. Con un cierto nivel de arbitrariedad se les seleccionó en función de los que en la diferentes "coyunturas" asumían un mayor nivel de protagonismo.

Por lo que hace a la gestión gubernamental se eligieron tres aspectos generales: a) la política económica, b) la política social, c) la negociación política. Es claro que, dado el nivel de generalidad de estos aspectos, son susceptibles de desagregarse en unidades de observación más específicas. Una alternativa - seguramente más rigurosa - hubiera sido la de establecer ciertas unidades de observación y seguir su comportamiento a lo largo del período analizado; esto hubiera llevado a un elevado nivel de complejidad en las variables a considerar, por lo que se optó por, en cada período seleccionar aquellos aspectos que fueran más relevantes para la observación de cada uno de los tres niveles generales señalados, ya sea por la centralidad que le asignaba el proyecto gubernamental, por la importancia para la redefinición de la gestión de gobierno, o bien por el nivel de conflictividad que revistieron.

La estructura de la exposición responde a la visión que se tuvo del conjunto del período después del análisis: un período en el que la intervención gubernamental se acrecienta, y otro en el cual declina y se modifica sustancialmente. De esta manera, la estructura del presente texto es la siguiente:

- 1) Introducción, en la que se plantea el problema de la investigación, así como el objetivo, las hipótesis generales y la perspectiva metodológica del análisis.
- 2) Marco teórico - metodológico, en el cual se pretende establecer el sentido en el que se manejarán las categorías fundamentales, considerar la evolución histórica del problema en otros países y, explicitar los supuestos de la perspectiva metodológica.
- 3) El período del auge del intervencionismo: 1970 - 1982, en primer término a partir del análisis de cada uno de sus sexenios, seguido de consideraciones sobre el conjunto del período.
- 4) El sexenio 1982 - 1988 en el cual se operan cambios de importancia con respecto del período señalado en el capítulo anterior.
- 5) La profundización de los cambios señalados en el capítulo anterior en el sexenio actualmente en curso (1988 - 1994).
- 6) El replanteamiento de los problemas a manera de conclusión.

Las referencias bibliográficas utilizan el siguiente modelo:

- a) cuando sólo se considera el argumento de un autor sin citarlo textualmente se pone su apellido entre paréntesis; cuando en el conjunto del trabajo se cita a más de un autor con el mismo apellido se pone la inicial del segundo apellido o del nombre cuando son extranjeros; cuando se citan varias obras de un mismo autor a continuación del apellido se pone el año de edición de la obra correspondiente; cuando se trata de obras de un mismo autor que se citen más de una editadas en el mismo año a continuación del año se añade una letra en el orden alfabético.
- b) cuando se hacen citas textuales, se siguen los mismos criterios señalados en el punto anterior y se añade, después de ":", el número de página o páginas correspondientes.
- c) en el caso de obras del sector público, dado que hay una gran diversidad de ellas de una misma fuente, por ejemplo SHCP o SPP, se optó por después de la fuente señalar el nombre - en algunos casos con las siglas convencionales - por ejemplo: SPP, PGD.
- d) para los cuadros, al final de los mismos se señala la fuente con los criterios de indicación señalados en el punto "a" cuando es única; cuando no es así, se numeran los ítemes y al final de los mismos se señala la fuente de cada uno de ellos; cuando en un mismo ítem se utilizan fuentes diversas se aclara a continuación las que se utilizaron para los diversos años.

e) en el caso de revistas, se pone el nombre y el número de la misma.

f) en el caso de periódicos, se pone junto a la cita entre paréntesis, el nombre, la fecha de publicación y la página correspondiente.

## CAPITULO 1 MARCO TEORICO - METODOLOGICO

Cuando se discute en torno de la gestión gubernamental y los cambios que va experimentando, un conjunto de términos se agolpan y pasan a ser de uso obligado en las opiniones, adquiriendo diferente sentido en las distintas expresiones. Los términos racionalidad, democracia, gobierno eficiente, funciones públicas entre muchos otros - se repiten una y otras vez aunque casi siempre con significados diferentes; se hace necesario un esfuerzo de depuración categorial, menos en cuanto a pretender ubicar el sentido preciso del término y más como intención de explicitar el sentido en el cual serán utilizados en este trabajo, de ello pretende ocuparse la primera parte de este capítulo, intentando ubicar con ello las coordenadas del debate. Sin embargo, sabiendo que la resolución de los dilemas planteados - dada la naturaleza del objeto de estudio - se puede dirimir mejor en el ámbito de lo histórico, la segunda parte pretende ubicar en ese terreno la discusión.

### 1.1.- El nivel teórico - abstracto

1.1.1.- Gobierno y Sociedad.- Analizar las relaciones entre gobierno y sociedad requiere iniciar la reflexión aludiendo al "genero próximo" del tema en cuestión, y es que el referente último de gobierno tiene que ver indudablemente con poder político y con estado. Gobierno y sociedad hablan de una diferenciación de esferas de especialización, de una

escisión en la vida comunitaria y social, remite a la separación de lo público y lo privado, característica - aunque no privativa - del estado moderno. Si para la antigüedad encontramos una diferenciación clara entre lo público y lo privado, que seguramente responde a la inmediatez con la que se relacionaban instituciones y orden divino (Meier, C: 33 y ss.): lo de la ciudad y lo de la casa, política y economía; para la modernidad estas esferas pasan por un proceso de abstracción de las relaciones sociales. El punto de referencia obligado por donde pasa este proceso de abstracción esta relacionado con el concepto kantiano de lo público (1).

Si se parte del postulado de la irreductibilidad del individuo que se constituye a sí mismo como criterio de verdad "*Pensar por sí mismo significa buscar el criterio último de la verdad en uno mismo (es decir, en su propia razón)*" (Kant, Citado por Colomer: 270), el problema viene a ser entonces el de compaginar libertad e igualdad de los diferentes individuos con la vida en sociedad, con el acuerdo sobre los diferentes aspectos que atañen a la vida societal; de aquí entonces que la salida sea el uso público de la razón para llegar a convencimientos y acuerdos, es pues el debate,

---

(1) Sin duda que un tratamiento a fondo del asunto de la relación entre lo público y lo privado y de la relación Estado Sociedad, reclamaría la consideración de la manera como Marx los vincula con las relaciones entre economía y política; sin embargo, no es esta la pretensión en este momento, sino tan sólo enunciar como aparece en el discurso de la modernidad.

la confrontación de argumentos lo que resuelve las diferencias que surgen.

Esta posibilidad de ponerse de acuerdo requiere de un referente general, de un contrato o pacto social, de un proceso civilizatorio que sienta las bases de la validez formal del orden político:

"...el Estado (la forma de Estado) y su gobierno (la forma de gobierno), no en su existencia de hecho sino en la validez de su existencia, se establecen como consecuencias de premisas consideradas racionalmente fundadas [...] así como no hay argumento particular válido (nexo correcto entre premisa y conclusión), sino se presupone la validez de la argumentación en general, es decir la validez de la razón misma así también en el ámbito de la política no hay argumento particular válido, sino se presupone la validez del razonamiento o de la argumentación y, por ende, la razón como el principio de validación sin mas de todos los posibles contenidos proposicionales de la política (leyes y órdenes)". (Aguilar, V. 1988a:49).

Ubicar adecuadamente el contenido de la visión moderna de lo público requiere también establecer las condiciones que hicieron posible su surgimiento, Habermas enumera las siguientes:

"1) las reformas y las guerras de religión que harán de ésta un asunto privado; 2) la separación del ámbito económico de la esfera pública, merced al influjo del capitalismo mercantilista; 3) la autonomización de los nacientes estados nacionales, de la burocracia y el ejército que señala la privatización creciente de la corte; 4) el desarrollo de estamentos representantes en el Parlamento, que aparece cada vez mas como órgano de poder público; 5) la aparición de la bolsa y la prensa como ámbitos del tráfico de mercancías; 6) la mercantilización de la cultura, mediante la expansión de los libros (imprenta) y la lectura, de los espectáculos (teatro) y la incipiente situación de mercado intelectual donde todos, potencialmente, son jueces, capaces de juzgar, argumentar, discutir; 7) el paso de la familia pública aristocrática a la familia burguesa, mas reducida y cuidada de su intimidad y del culto de su subjetividad" (Mardones, 1988b, : 68).

De otra manera, estas son las tendencias objetivas a partir de las cuales se desarrollan los procesos fundamentales de la modernidad (secularización, racionalidad, utilitarismo) los cuales dan paso y configuran la imagen que la modernidad tiene de lo público: hombres libres, iguales, privados, que se reúnen para - a través de la razón - discutir cuestiones de interés general y llegar a acuerdos.

Esta imagen idílica de lo público será puesta en cuestión por la crítica marxiana, sin embargo de este punto no me ocuparé ahora, puesto que no es mi pretensión el discutir la verdad o pertinencia de esta imagen moderna de lo público, sino únicamente dar cuenta de cómo para el pensamiento moderno se opera esta distinción entre lo público y lo privado, que se refleja - aunque no se identifica - con la separación entre estado y sociedad. Constituyendo al primero como una esfera aparte de la sociedad, de acción especializada, cuya razón de ser esta en función del ordenamiento que establezcan los privados, quienes se constituyen en el límite y sentido de la acción del Estado de Derecho (2).

---

(2) Es necesario tener en cuenta que este enfoque no sobrevivió a su triunfo sociológico - situación a la que refiero en el apartado siguiente de este capítulo - el concepto moderno de Estado de Derecho pronto se demostró insuficiente para sintetizar la conflictividad social. Aunque hoy de nueva cuenta se reconoce su necesidad para el orden político, solamente algunas de las ideologías políticas lo consideran suficiente para tal fin.

**1.1.2- Las funciones del estado.-** Dos son las funciones fundamentales en las que entre los "padres" de la teoría política del siglo xx se pueden encontrar acuerdos:

i) el estado como poder de dominación sea como "fuerza pública organizada para la esclavización social, de máquina de despotismo de clase" (Marx, 1976a: 231) o como "instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente." (Weber, 1969: 44).

ii) la segunda actividad referida es como organización y conducción de la sociedad, sea como maquinaria o junta que administra los intereses de la clase dominante (Marx) o como empresa con sus cuadros especializados y sus medios auxiliares para la obtención y conservación del poder (Weber, 1982 ).

De estas dos funciones: dominación y administración se pueden desdoblar las principales categorías al analizar la relación entre estado y sociedad, a partir de las cuales se puede formalizar la relación gobierno - sociedad, analizaré primero las implicaciones del fenómeno de la dominación.

**1.1.2.1.- La dominación.-** la especificidad que Weber encuentra del estado como instituto político que ejerce la coacción física es que ésta es de carácter legítimo. El tema weberiano de la legitimidad ha dado lugar a una de las discusiones mas interesantes en la teoría política del siglo

XX. Parece particularmente útil la definición que Rusconi cita de Habermas tomada de **La Reconstrucción del Materialismo Histórico**

*"Legitimidad significa que un ordenamiento político es digno de ser reconocido", aclarando que "dicha 'dignidad' depende de la capacidad de activar un consenso de tipo discursivo, es decir, basado en la satisfacción de 'buenas razones' requeridas por los ciudadanos". (Rusconi: 36).*

Esta visión discursiva de la legitimidad, si bien es la que lleva a sus últimas consecuencias los puntos de partida del ideal político de la modernidad, no es la única que puede reclamar con éxito la aceptación de la comunidad científica. Para algunos otros la legitimidad no sólo se obtiene cuando el consenso sobre el que descansa un ordenamiento político deviene de la sustentación "razonable" del mismo, sino que es también producto de las acciones que este ordenamiento es capaz de ejecutar para asegurar recompensas y mantener la lealtad de las masas (Offe, 1990).

Para otros, la base del ordenamiento será, en vez de una concepción de pacto social basada en el uso de la razón, basada en la concepción de utilidad. Así, autores como Buchanan, quien *"parte de una concepción simplista del interés propio reducido exclusivamente al mantenimiento de la propiedad y el fomento de su potencial productivo"* (Vallespín: 203), encuentra en estos intereses la razón de ser de la presencia y naturaleza del estado, establece como su punto de partida

*"...derivar la estructura lógica de la interacción social a partir de la maximización de la utilidad de cada persona guiada por el interés propio y sin recurso a normas exteriores."* (cit. por Vallespín: 178).

De alguna manera el asunto de la legitimidad conduce necesariamente a otro tema de interés para el presente trabajo como lo es el de la democracia. Dije que de alguna manera puesto que esta relación sólo reviste un carácter necesario cuando se parte del supuesto de condiciones plenas de igualdad, libertad y argumentación; de lo contrario, no necesariamente se vinculan legitimidad y democracia.

En el discurso contemporáneo aparece la segunda como criterio fundamental de la primera. La democracia se constituye en el punto de partida de la legitimidad, en consecuencia, es necesario tener en cuenta los principales postulados de la actualidad sobre este asunto.

Seguramente que de pocos temas de las ciencias de la política se ha escrito tanto como de la democracia, al respecto sólo referiré algunas de las vertientes contemporáneas de la discusión.

**Democracia como mercado.-** Dentro de esta perspectiva se ubica aquella que establece la identificación entre los mecanismos del mercado y el procedimiento democrático; de este punto de vista podrá ser particularmente representativa la teoría económica de la democracia, vinculada particularmente a Dawns, quien retoma planteamientos de Arrow y de Schumpeter y

desarrolla un modelo que permita transferir la idea de la economía clásica sobre la coincidencia entre egoísmo privado y equilibrio social (o vicios privados y virtudes públicas como dijera Mandeville). Así,

*"Dawns se propone elaborar un modelo que explique cómo los gobernantes, los políticos, los partidos y los votantes son estimulados a actuar por sus propios motivos egoístas y no por la persecución de un hipotético bien común o un intento de maximizar una función de bienestar social" (González, J. 1989: 340).*

De la anterior concepción de democracia se sigue toda una pretensión de desarrollar una tecnología política para el proceso de decisión que trata de calcular las posibilidades de generación del consenso (Buchanan), de conductas electorales, de políticas de partidos, de acciones burocráticas, bajo el término de elección pública y elección racional.

*"Igual que en la teoría económica, los postulados básicos de conducta de elección pública son los referentes al hombre considerado como un ser egoísta, racional y maximizador de utilidad" (Mueller: 14).*

**Democracia como procedimiento.**- Desde otra perspectiva no se ve a la democracia con un contenido específico sino meramente como un procedimiento para dirimir civilizadamente las diferencias que surgen en la interacción social, en esta perspectiva habría que ubicar aportes como los de Bobbio cuando se refiere a su concepto de "definición mínima" (de democracia, por supuesto):

" Se trata de democracia concebida como un simple método. Como un conjunto de reglas o procedimientos...que permiten tomar decisiones colectivas mediante el debate libre y el cálculo de mayoría" (González, J. 1989: 41).

**Democracia como sustancia y como proyecto.**- esta última perspectiva es la que resulta menos frecuente en la discusión contemporánea, aunque tampoco podemos decir que sea del todo ignorada, se relaciona en el fondo con la crítica a la ideología liberal con su concepción de relaciones sociales abstractas o de realidades hipostatizadas, puestas como universales. En esta perspectiva habría que ubicar los intentos contemporáneos de una fundamentación racional de la ética, como por ejemplo en Habermas, de una búsqueda de los elementos precomunicativos en las concepciones de la vida y la sociedad, como en Marramao, y en general, en todas aquellas búsquedas de lograr una fundamentación posmetafísica de la acción política intencionada.

Por último, en relación a este asunto, las concepciones de democracia apelan a acción subjetiva, a sujetos que la desarrollan, o que son actuados por ella (dependiendo de cómo se le conciba), tenemos entonces que en torno del actor político surge otro temario en torno de la democracia.

Por un lado están aquellos temas mas generales que tienen que ver con las desventajas estructurales de la democracia representativa y la imposibilidad de la directa (Bobbio, 1986); de la imposibilidad de representación de la

voluntad general y la ubicación de la política como lucha entre élites (Pizzorno). O bien de la democracia como procedimiento de competencia entre élites para obtener el voto mayoritario y, con ello, el derecho a tomar las decisiones (Schumpeter, 1971). O bien, finalmente, las ventajas que existan diversas élites que, al contender por el voto, dan lugar a un pluralismo benéfico para el ciudadano en tanto que puede escoger entre diversas alternativas (Dahl). Un punto de especial importancia está dado por la consideración de los mecanismos de representación política observados en la práctica en el siglo XX. Para algunos, lejos del ideal ciudadano del liberalismo clásico, lo que se va a dar es un proceso en el cual el individuo es relegado de la esfera pública y su papel es ocupado por los cuerpos o por las organizaciones. En el primer caso se inscribe el crucial tema del corporativismo, con sus diversas variantes (Schmitter, 1976), en el segundo, los trabajos que hablan de la sociedad de organizaciones (Etzioni). También en este punto se ubican los trabajos que se refieren a la caducidad de los mecanismos de representación partidaria y corporativa (Offe, 1982) y su sustitución por otro tipo de agregación social cuya identidad la constituyen al margen del sistema (Touraine).

Como síntesis de esta parte se puede decir que el asunto de la dominación - como característica fundamental del estado - introduce un conjunto de discusiones que parten de ubicar

el dispositivo que permite la cohesión del sistema, que sustenta la probabilidad de encontrar obediencia. De acuerdo a como se responda esto, se responderá también a la pregunta consecuente sobre las mecanismos de interacción política, sobre las formas del ejercicio de la participación social, sobre las tecnologías que permitan predecirla e inducirla y, finalmente, sobre el carácter, morfología y naturaleza de los actores participantes. Todo lo cual incide en el aspecto concreto de la decisión del gobierno, la manera como esta se procesa y produce en relación a las demandas y acciones políticas de los actores sociales, de otra manera si se quiere: el entorno político de las decisiones racionales de gobierno; pasemos ahora a analizar este último aspecto.

**1.1.2.2.- La Racionalidad.-** La segunda de las funciones, como se señaló al principio, que generalmente se le reconocen al poder político tiene que ver con la dirección, organización o administración de la sociedad, en relación a ellas el concepto central que en el estado moderno es el criterio de su eficacia se relaciona con la categoría de racionalidad, al respecto señala Weber:

*"Este carácter monopólico del poder estatal es una característica tan esencial de la situación actual como lo es su carácter de instituto racional y de empresa continuada."*  
(Weber, 1969: 45).

La racionalidad en Weber surge a partir de la relación que se establece entre medios y fines, es el cálculo que se

realiza para establecer cuáles son los medios necesarios para alcanzar los fines deseados; como tal caracteriza al actuar social propio de la modernidad, que ya no descansa sobre normas o valores reconocidos universalmente o sustentados de manera absoluta, sino que realiza el cálculo de las condiciones que hacen posible la realización de fines individuales o colectivos; en consecuencia, supone dados los valores y los fines, sin pretender argumentar en favor de algunos de ellos en particular. Esta racionalidad formal, como capacidad de cálculo, es la que se convierte en norma abstracta que permite que se realice la interacción social.

*"Los principios que han dado su organización peculiar a la sociedad moderna occidental, haciendo de ella una figura histórica original, son: la ciencia (técnica), el derecho y la moneda. estos principios han logrado traducir y reducir todos los componentes de la producción e interacción social a unidades de un mismo valor unívoco y homogéneo, permitiendo así el cálculo y el control del mundo relevante para la existencia social... Cuantificación, juridificación, monetarización universales son así las condiciones objetivas del cálculo y del control." (Aguilar V. 1988b: 82 y 83).*

En la discusión contemporánea es necesario distinguir entre el sentido de racionalidad al que Weber se está refiriendo (instrumental, formal) y el que se asume en posiciones, que si bien tienen su origen en el asunto abordado por Weber, no se pueden identificar con él. Habermas establece la diferencia entre acción instrumental y estratégica, por una parte y acción comunicativa, por otra.

*"Los dos primeros tipos de acción consisten en aplicaciones del conocimiento científico respectivamente tendentes a*

*facilitar el control racional del medio externo...su racionalidad se mide por el logro de tales objetivos... [en un sentido diferente] la racionalidad de la acción comunicativa, que se haya orientada hacia la comprensión intersubjetiva... no se reduce a la racionalidad teleológica y alcanza su plenitud en el ejercicio sin trabas de la comunicación." (Muguerza: 113.)*

El sentido del término racionalidad que se relaciona directamente con el nivel "administrativo" del gobierno es el que tiene que ver con la racionalidad instrumental. En esta acepción parecen distinguirse tres enfoques fundamentales:

i) aquel que parte directamente de Weber y que será calificado como enfoque de racionalidad total, esto es: la completa capacidad de cálculo en la relación medios fines;

ii) existe también otro enfoque que plantea la imposibilidad de cubrir todo el complejo de factores que intervienen en una relación medios fines. Ya sea porque en la vida real no todas las acciones colectivas tienen establecidas previamente y con claridad sus finalidades, o porque en la práctica resulte imposible establecer una separación entre medios y fines, en consecuencia, tanto los individuos como las organizaciones tienen que funcionar con perspectivas de racionalidad limitada. (Simon: 62 y ss.);

iii) un tercer enfoque, de alguna manera relacionado con el anterior, establece que lo que normalmente ocurre con el criterio de racionalidad en las prácticas gubernamentales es que no estén claro los objetivos ni los medios para alcanzarlos, pero que no obstante eso haya que llevar adelante la acción, por lo que se procede estableciendo

comparaciones limitadas y sucesivas en una perspectiva incremental:

*" El incrementalismo es un método de acción social que toma la realidad existente como una alternativa y compara las probables ganancias y pérdidas de alternativas estrechamente vinculadas, haciendo ajustes en la realidad existente, o haciendo ajustes mas grandes acerca de cuyas consecuencias se sabe aproximadamente tanto como respecto de las consecuencias de la realidad existente, o haciendo ambas cosas a la vez."* (Dahl y Lindblom: 107).

El asunto de la racionalidad instrumental nos remite a un aspecto central en la discusión contemporánea sobre la acción gubernamental y que se puede expresar en el dilema mercado o regulación. Si se toma como punto de partida el abandono de la idea liberal de orden social inmanente, o la idea decimonónica de legalidad social, aparece entonces esta relación como problema. La discusión de las primeras décadas de este siglo en el campo de la socialdemocracia suponía que la racionalidad sólo era posible a partir de la anulación del mercado; la discusión del actual fin de siglo en el campo neoliberal supone que sólo en el mercado se alcanza la racionalidad, en ambos casos parece haber una reducción del concepto. Veamos como se podría proponer una alternativa analítica.

Cuando Weber habla de gestión económica se refiere al sentido subjetivo en tanto que intencionado y que confiere unidad a los procesos que procuran la realización de esa específica intencionalidad.

"Se llama 'gestión económica' a un ejercicio pacífico de poderes de disposición, orientado en primer término económicamente y ella será 'racional' cuando discorra de acuerdo a un fin racional, o sea con arreglo a un plan". (Weber, 1969: 46).

Parece entonces pertinente la consecuencia que deriva Altvater, coincidiendo con Cacciari:

"La racionalización y la organización implican una 'concepción intervencionista del político'[sic] y, por consiguiente, una interpretación del Estado en el sentido de un sujeto que se orienta, en sus estructuras y en su actuación inmediata, según la racionalidad..." (Altvater, 1983: 586).

Si llegados a este punto se puede aceptar que racionalidad implica intencionalidad y subjetividad y que entonces cuando se habla de acciones gubernamentales racionales habrá que referirlas a acciones intencionadas, resulta necesario preguntarse ahora acerca de cuál es este tipo de acciones, cuáles son aquellas que resultan inherentes al gobierno, o que éste ejerce con la aceptación de la sociedad.

Para lo anterior habrá que establecer la materia de la acción estatal, ésta está referida a la noción de bien público, que se puede definir en los siguientes términos:

"Si los bienes privados son aquellos que se compran y se venden en el mercado donde rigen las leyes de la oferta y la demanda, los bienes públicos, por su parte, son los servicios que debe suministrar alguna autoridad mayor o central para la defensa, el bienestar de la comunidad, el mantenimiento de la ley y el orden, etc.,... bienes que en teoría, si no en la práctica son indivisibles: si se brindan a un miembro de la comunidad, no pueden negarse a otro miembro particular." (Benjamin: 11 - 12).

Ubicando entonces al gobierno como proveedor de bienes públicos se siguen dos problemas fundamentales: uno de ellos tiene que ver con la cantidad y extensión de los bienes que debe proveer el gobierno. Para algunos esta dotación debe reducirse al mínimo indispensable (Buchanan, Noczick, cfr. Vallespín), para otros está claro que el gobierno no puede prescindir de realizar acciones regulatorias y cuya dimensión no está dada por ningún elemento inmutable, sino por situaciones histórico - concretas (Crozier, Von Lennep).

El otro problema fundamental que se deriva del asunto es el dilema en torno de la distribución de estos bienes y la decisión de cuáles producir, lo cual tiene que ver con el asunto de la elección colectiva:

*"... las propiedades de los bienes públicos suministran la raison d'être de la elección colectiva. La conjunción de oferta es la guinda que convierte las decisiones colectivas cooperativas en beneficiosas para todos, y la ausencia del principio de exclusión es la manzana tentadora que induce a los individuos a la conducta independiente no cooperativa." (Mueller: 26).*

Dentro de esta perspectiva - basada en la idea de la centralidad del individuo consumidor - tenemos entonces que el bien público es un bien que no se realiza en el mercado, que una vez proporcionado no se puede excluir a nadie de su disfrute y que esta no exclusión es lo que lleva inherente la posibilidad que algunos disfruten de sus beneficios sin

participar de sus costos. Si se problematiza lo anterior tendremos que:

*"Afirmar que las elecciones sociales deberían depender de las preferencias individuales deja abierta la cuestión de cuál es la forma en que las preferencias serían relevantes [...] Del mismo modo que la elección social puede basarse en las preferencias individuales, estas últimas a su vez dependerán de la naturaleza de la sociedad. Así pues, la idoneidad de las reglas alternativa de elección colectiva dependerá en parte de la estructura precisa de la sociedad."*(Sen: 16-20).

La reflexión anterior nos lleva a considerar otras visiones del análisis de las funciones gubernamentales construido no a partir del individualismo posesivo y maximizador, sino de enfoques estructurales. Nos encontramos entonces con las visiones del marxismo que, partiendo del fenómeno de la mayor cantidad de funciones desempeñadas por el estado capitalista en el siglo xx, establecen diversas rutas analíticas. Para algunos el fenómeno obedece fundamentalmente a la mayor integración que se ha dado entre los grandes grupos monopólicos y el estado, dentro del proceso de centralización creciente de los medios de producción, denominando a este fenómeno fase del Capitalismo Monopolista de Estado (Boccarda); para otros la complejización de las funciones estatales tiene como reto fundamental construir una teoría del estado capitalista que se derive de la economía política, consideradas como el eje por excelencia de las relaciones sociales (Hirsch, De Brunnof). Finalmente algunos otros señalarán que lo que ocurre es que el estado tiene que superar los déficits de reproducción social

inherentes a una organización económica competitiva, convirtiéndose entonces en aquel que desempeña las funciones que no pueden realizar por sí solas las unidades de producción, se asume como el capitalista colectivo (Altwater 1979a).

Otra perspectiva del enfoque estructural señala que ha habido una modificación sustancial de los quehaceres gubernamentales que supera las situaciones apuntadas por la crítica marxiana en el siglo xix y que tiene que ver con el desarrollo tecnológico y burocrático experimentado por el capitalismo en este siglo. La nueva situación, el Nuevo Estado Industrial organiza la producción, superando la competencia, y establece relaciones de negociación y acuerdo con las organizaciones que representan a los sectores sociales, eliminando así todas aquellas tendencias autodestructivas del capitalismo (Galbraith, 1972).

Estos desarrollos teóricos trataron de percibir el vínculo entre ámbito estructural y decisión gubernamental, poniéndose así en la antípoda del análisis basado en la agregación de las preferencias individuales.

Derivado del asunto de las funciones gubernamentales aparece el tema de la planificación, ¿cómo establecer adecuadamente los objetivos de una sociedad?, ¿cuáles son los medios adecuados para alcanzarlos de la manera mas eficiente

posible?. Durante varias décadas el conjunto de las ciencias sociales se ocuparon de dar respuesta a estas interrogantes que iban asociadas a la idea de desarrollo, diversas fueron las experiencias (Holland), algunos balances hacen pensar que en el fondo del asunto, lo que le dio realidad a las expectativas generadas fue, más que la aplicación de las técnicas de ingeniería social, la capacidad política de construir acuerdos entre los actores sociales (Delors).

Actualmente como contrapuesto al planteamiento anterior, pero en sus orígenes constituyendo algo cercano a una variante suya, está el tema de políticas públicas, particularmente desarrollado en los países anglosajones que a lo largo del siglo xx tuvieron gobiernos menos activos que actuaban mas en función de la lógica de mercado, en comparación con sus homólogos mediterráneos, escandinavos o incluso asiáticos. Si bien el enfoque de políticas públicas persigue los mismos objetivos de racionalidad y maximización de los rendimientos de la acción gubernamental, diverge del enfoque de la planificación en que no pretende alcanzar un marco global de coherencia, sino mas bien solucionar problemas discretos con un enfoque predominante de elección colectiva a partir de preferencias individuales, enfatizando el análisis del aspecto costo/beneficio de la acción gubernamental; en este sentido aparece una pretensión de distinguir claramente en el análisis entre el nivel de las

relaciones de poder (políticas) y las acciones de gobierno (políticas).

Si bien el enfoque anterior parece ser el predominante hasta ahora, no es el único existente en el campo de las políticas públicas:

*"... si el debate politics/políticas es un problema más o menos insoluble cuando se plantea en términos exclusivos, se revela rico en promesas cuando se plantea en términos de hipótesis más que de postulado... las políticas públicas no se producen en el vacío: no sólo nos informan del ambiente socioeconómico, sino también del Estado. Más que las recetas de gobierno (como algunos habrán podido creer), son los indicadores de la naturaleza y del funcionamiento de la maquinaria gubernamental." (Meny y Thoenig: 17).*

Parece que resulta válido derivar de lo hasta ahora señalado que existe un conjunto de tensiones en la observación y análisis del objeto de estudio de este trabajo. Un primer asunto está relacionado con la tensión entre el análisis estructural y el análisis a partir de agregación de preferencias individuales; sin duda que éste último tiene ventajas en cuanto a acuerdos contemporáneos en el campo de las ciencias sociales, aunque no siempre quede clara esta ventaja cuando se trata de establecer su capacidad explicativa. Por lo que hace al análisis estructural, parece que sus ventajas se acrecientan cuando trata de contemplar el largo plazo, pero se reducen significativamente cuando se trata de encontrar explicaciones a situaciones particulares, lo que lo convierte en muy poco práctico para la toma de decisiones.

Otro grupo de problemas esta referido a la ya aludida confrontación entre política y políticas, sin olvidar la sugerencia de Meny y Thoening citada, se puede decir que considerar ambas tensiones - que en el fondo parecen ser desdoblamientos de la existente entre política y mercado - implica, dirimir las implicaciones teóricas de una y otra posibilidad, dado que en este trabajo - y ni siquiera en muchos otros mas - esto sería posible, queda como un señalamiento de las precauciones y distancias que habría que tomar en el análisis, estando conciente que un planteamiento más riguroso del problema, implicaría la superación de las tensiones teórica aludidas.

#### **1.1.3.- Estado - Gobierno.**

Una vez planteado el asunto fundamental de las funciones del Estado, en tanto que género próximo del concepto gobierno, intentaré plantear la diferencia específica del sentido en el cual se manejará la expresión gobierno a lo largo de este trabajo.

Tal vez uno de los acuerdos mas obvios en la ciencia política sea que hay una evidente diferencia entre estado y gobierno y tal vez uno de los puntos mas oscuros y de mayor desacuerdo sea precisamente acerca de en qué consiste específicamente esta diferencia.

Así, podríamos poner como ejemplo de los desacuerdos un par de referencias al respecto. Para algunos gobierno, en

tanto que personas e instituciones que ejercen el poder en la sociedad, es una parte del estado (Levi); para otros, en tanto que la noción gobierno apela al control y conducción de la sociedad, eje en esta perspectiva de la política, el estado es la maquinaria para la ejecución e imposición de las decisiones y leyes de un gobierno (Deutsch).

Es claro que hay algunos usos que permitirían una salida mas fácil a este asunto, por ejemplo, el uso anglosajón del término, que está mas bien referido al ejecutivo, su personal y sus agencias, toda vez que el poder dominante es el parlamentario y el gobierno aparece como una resultante de éste. difícilmente el uso de este término surgido de la tradición parlamentaria sea el mas adecuado para abordar el caso nuestro país, con una clara predominancia del ejecutivo sobre los demás poderes, lo cual entre otras cosas da lugar a que haya que observar de distinta manera el proceso de elaboración de las decisiones públicas de como se haría en un régimen parlamentario.

Para algunos otros el término Estado resulta problemático e inútil, por lo cual se le trata con bastante sospecha, ya sea que se le identifique con las discusiones originarias de las diversas teorías de la política o, incluso por asociarlo a posiciones mas ideológicas que teóricas.

Con respecto de los problemas señalados, para aportar mi punto de vista partiré de una consideración indirecta que realiza Bobbio:

*"En la teoría general del Estado se distinguen, aunque no sea siempre neta la línea de demarcación, las formas de gobierno de los tipos de Estado. En la tipología de las formas de gobierno se toma en cuenta más la estructura de poder y las relaciones entre los diversos órganos a los que la constitución asigna el ejercicio del poder; en la tipología de los tipos [sic] de Estado se toma más en cuenta las relaciones de clase, las relaciones entre el sistema de poder y la sociedad subyacente, las ideologías y los fines de carácter histórico y sociológico."* (Bobbio, 1989: 144).

A partir del señalamiento de Bobbio propongo lo siguiente. El Estado aparece como una categoría a un mayor nivel de abstracción, apela a una relación social de dominación (Marx 1968), a un conjunto de creencias que constituyen una nación (Weber 1982b), tiene que ver con el ordenamiento jurídico de una sociedad, con el conjunto de sus instituciones políticas aunque, por otra parte no agota el contenido de la política ni de lo público en tanto que no todo lo que es relevante para estos fines corre por cauces institucionalizados o juridificados.

A diferencia del estado, el gobierno se identificará con los órganos, las estructuras y los procedimientos a través de las que se realiza el ejercicio del poder y la ejecución de los fines estatales, no se agota en las personas ni en las agencias que lo constituyen, sino que tiene que ver con reglas institucionalizadas de proceder en el cumplimiento de las funciones de dominación y decisión. Como comparto la idea

de que varios de los déficits explicativos encuentran su posibilidad de resolución en el plano histórico, el segundo apartado de este capítulo estará dirigido a la ubicación de los referentes del objeto de estudio en el plano histórico - teórico.

### 1.2. NIVEL HISTORICO - TEORICO.

Parece que podría haber un acuerdo bastante grande en cuanto a calificar al siglo XX como el siglo del Estado. En los diversos sistemas sociales que asumen las naciones a lo largo de este siglo el estado pasa a jugar un papel central en la conducción de la sociedad, construyendo el poderoso binomio que tanto temía Nietzsche: Ciencia y Estado. También habría una aceptación bastante amplia a la afirmación de que en la actualidad, a finales del siglo XX y de cara al siglo XXI, de nueva cuenta se da un proceso de redefinición de las relaciones entre gobierno y sociedad, sin que esté claro aún cuál será la estación terminal o, incluso, si ya hemos llegado a ella sin habernos dado cuenta.

Por lo anterior podríamos considerar que no es de ninguna manera gratuito afirmar que una de las principales discusiones en la ciencia política es la que gira en torno del papel que los estados deban y puedan tener en la conducción de los procesos sociales. Creo que una de las dificultades principales que existe en la actualidad para abordar este asunto es el de reducir el problema al tránsito

del estado intervencionista al estado neoliberal, una observación pretendidamente mas atenta hace ver que la actual transformación es mucho mas que eso.

Ubicarse en la discusión actual, ahora menos sobre las categorías y más sobre los intentos de comprensión del fenómeno estatal y gubernamental es el propósito de esta parte. Para ello procederé primero a dar cuenta brevemente de los orígenes teórico - históricos del llamado Estado Social, enseguida haré una referencia a la crisis del modelo y a la discusión contemporánea sobre las funciones gubernamentales y, para terminar, intentaré hacer algunas reflexiones sobre las limitaciones de este modelo para comprender la dinámica de nuestro país, a partir de plantear algunos aspectos de similitud y diferencia entre el proceso latinoamericano y este modelo.

De otra manera, trataré de cubrir someramente el arco temporal que describe la conformación, auge y crisis del modelo que encontraba en el Estado la síntesis de la conflictividad social.

#### **1.2.1. Crisis del pensamiento liberal.**

Si se pudiera proponer alguna imagen de la discusión teórico - política de finales del s. xix, me atrevería a afirmar que ésta estaría constituida por la percepción que el liberalismo había alcanzado ya sus grandes objetivos, B. Smith parece expresarlo con toda claridad en 1887:

"La función agresiva del liberalismo se ha agotado; ahora sólo queda, haciendo algunas excepciones, la tarea de vigilar sobre los derechos iguales de los ciudadanos y su conservación. Esta es en la actualidad la verdadera tarea del liberalismo" (cit. por Mommsen, W.).

Sin embargo es innegable que el liberalismo, tan pronto pareció que triunfaba comenzó su declive. Antes que se hubiera resuelto la batalla por la transformación del antiguo régimen (Mayer, A.) se inició la crítica a los postulados teóricos del liberalismo. Un elemento fundamental que interesa poner de relieve es el que tiene que ver con el papel del estado, al que de acuerdo a los planteamientos liberales que - partiendo de un postulado de orden inmanente en la sociedad que se alcanza a través del mercado - asignaban un papel pasivo al poder político, Benthan da cuenta claro de ello cuando se pregunta y responde a sí mismo:

"¿ que pueden hacer las leyes en pro de la subsistencia?. Directamente nada. Lo único que pueden hacer es crear motivos, es decir, castigos o recompensas, que lleven a los hombres a atender su propia subsistencia. Pero la naturaleza misma ya ha creado esos motivos, y les ha insuflado suficiente energía. Antes que existiera la idea de las leyes, las necesidades y los placeres habían hecho a ese respecto todo lo que podrían hacer las leyes mejor concertadas?" (cit por Macpherson: 39)

Sin embargo, para fines del siglo XIX y principios del XX esta imagen pasiva del poder político comienza a desdibujarse y va a ser paulatinamente reemplazada por la idea de un estado "activo", "interventor", "social", etc; como ocurre en todo hecho social concurren diversos

factores, algunos de carácter económico - político podrían ser:

- el período de la "gran depresión" en el siglo XIX que hizo abrigar serias dudas sobre la posibilidad de crecimiento económico sostenido (Polanyi, Niveau) y la posterior gran crisis del 29 - 33 que confirmó las dudas que existían sobre la capacidad del mercado para lograr este crecimiento, lo que dio lugar tanto a acciones económicas de los gobiernos como a reestructuraciones dentro de las empresas (Fano, Pellicelli, Galbraith 1976).

- el desarrollo paulatino a partir de 1848 de la política de "masas", proceso en el que fueron surgiendo nuevos sujetos sociales que reclamaban espacios de actuación política, particularmente los sindicatos obreros, que presentaban serios desafíos a la organización de la propiedad y que fueron construyendo formas de representación de intereses como corporaciones, lejanas a los ideales ciudadanos del liberalismo (Maier, Ch.), junto con los cuales irrumpieron otros actores que, teniendo una fuerza real - sea conservadora o reformista - no se identificaban con los postulados del liberalismo, tales como los movimientos nacionalistas o los movimientos sociales católicos, (Scoppola).

- la transformación de las formas de representación ciudadana en la que cada vez van tomando mayor importancia los partidos políticos, el incremento y posterior desplazamiento del parlamento como centro neurálgico de las funciones públicas,

así como el cambio en las funciones gubernamentales para dar respuestas a las nuevas situaciones, entrelazándose con los cambios anteriormente aludidos (Maier, Ch., García - Pelayo).

Todos estos fenómenos y muchos mas que no quedan comprendidos en ellos planteaban serias interrogantes a la concepción de un orden social inmanente basado en el funcionamiento del mercado y supervisado por un gobierno pasivo. Como respuestas a estas interrogantes surgirán formulaciones teóricas de diferente orientación y que concurren a fundar una nueva concepción de las funciones gubernamentales, a partir de establecer la centralidad del estado; de algunas de ellas trataré de dar cuenta enseguida iniciando por aquella que con mayor nitidez planteaba el nuevo papel que se le asignaba al estado: la socialdemocracia centroeuropea.

### **1.2.2. Las Transformaciones del pensamiento socialista.**

En las primeras décadas de este siglo se puede observar un cambio drástico en la teoría política del socialismo de su concepción del estado, éste deja de ser visto con el aparato de dominación al servicio exclusivo de una clase y se le concibe cada vez mas como un instrumento para la transformación social, como un "instrumento de técnica social" (Marramao, 1982).

Ya desde el famoso prólogo a la edición en 1895 de La lucha de clases en Francia, Engels perfilaba la necesidad que

el socialismo reformulara y actualizara su pensamiento sobre la política y el estado, a la luz de las nuevas experiencias del partido socialdemócrata alemán en su camino hacia el poder (Engels). Aún en la ortodoxia de Kaustki se va perfilando esta necesidad cuando encuentra que un régimen parlamentario auténtico también puede ser instrumento del proletariado y que, por tanto, la revolución no debe tener por objetivo la destrucción del sistema representativo, sino mas bien "... destruir el poder de los gobiernos frente al parlamento" (Salvadori).

De la neutralidad de las formas políticas - dentro de las que Kaustki destaca al parlamento - se pasa a la conceptualización del estado como instrumento útil para la transformación social. Es el austromarxista Renner quien pondrá de relieve la creciente vocación estatalista del socialismo ascendente:

"... la progresiva estatalización de la economía - que durante la guerra en curso adquiere un ritmo acelerado - sitúa la relación del proletariado con el Estado en el centro de su política...El núcleo del socialismo hoy [está ya inserto] en todas las instituciones del Estado capitalista."(cit. por Altvater 1983).

La idea del avance del socialismo como un proceso de reformas que de manera acumulativa conducen a un cambio en la sociedad, puso al estado en el centro de la discusión socialista; se trataba entonces de considerarlo como un espacio a ocupar con el fin de darle el contenido propio de las orientaciones del proletariado, ya no se le trataba, como

en Lenin, de la maquinaria que había que destruir. Ahora bien, la ocupación del estado por el proletariado no se planteaba nada mas como un asunto de adhesión clasista, sino que era visto como la única posibilidad de introducir comportamientos racionales en la economía. La competencia capitalista aparecía como el espacio de lo irracional, frente a lo cual la regulación estatal se constituía en la única posibilidad de racionalidad:

*"...socialismo, organización de la producción, regulación conciente de la economía - para llegar a ello lo que se requería era que - tan pronto el capital financiero haya puesto bajo su control las masas mas importantes de la producción, basta que la sociedad se apodere del capital financiero a través de su órgano conciente de ejecución, el Estado conquistado por el proletariado ...Capitalismo organizado ...significa sustitución del principio capitalista de la libre competencia con el principio socialista de la producción planificada". (Hildferding: 417)*

Si bien estos planteamientos que giraban en torno del papel central del estado acompañaron el impresionante avance político de la socialdemocracia, tuvieron mas de una dificultad cuando se convirtieron en estrategias de gobierno. Tanto en la República de Weimar como en el gobierno de coalición en Austria, la socialdemocracia no fue capaz de extraer todas las consecuencias que se seguían de utilizar al estado como instrumento de transformación social, la imposibilidad de sintetizar las contradicciones inherentes a las nuevas funciones de redistribución del ingreso que le fueron conferidas a los Estados estuvieron a la base de la caída de los gobiernos socialdemócratas (Marramao, 1983). Sin embargo, esto no dio lugar a que desapareciera esta

perspectiva de ubicar al estado en el centro de los procesos sociales por medio de la expansión de las funciones gubernamentales, mas bien esto se va a volver la tónica dominante después de la segunda guerra mundial, para que ello fuera posible era necesaria la incorporación de elementos teóricos provenientes de otras posiciones.

Una transformación a fondo en la práctica y en la teoría del estado sólo sería posible con la transformación ocurrida en el campo del pensamiento "burgués", tres son, entre muchos otros los rasgos que me parece adecuado poner de relieve; en primer lugar está la construcción del concepto de racionalidad tal y como lo reelabora Weber, puesto que implica una sustitución de la perspectiva basada en la existencia de un orden inmanente, de un equilibrio necesario en la sociedad; como ya se argumentó en el apartado correspondiente, la racionalidad implica presencia de intencionalidad y esto sienta las bases para el desplazamiento de la idea del mercado como equilibrador por excelencia del orden social. El horizonte de la política económica que Weber tenía enfrente seguía siendo el del pensamiento neoclásico, por lo que su concepto de racionalidad - si bien rompía con la idea de orden social inmanente - no lo extendía al de la regulación del funcionamiento del mercado, para dar paso a la idea de la acción racionalizadora del estado sobre la economía era necesario desmontar la perspectiva de teoría económica basada sobre el mercado.

### 1.2.3.- El replanteamiento del pensamiento "burgués".

El segundo aporte que me parece oportuno tener en cuenta es el de Keynes. Una vez terminada la primera guerra mundial no parecían demasiado exageradas las previsiones de Lenin de una revolución mundial ni las de los socialdemócratas de sentirse en la antesala del poder y del socialismo, sin embargo, dos décadas después las cosas resultaban bastante distintas; el socialismo no se convirtió en fenómeno mundial ni el capitalismo se desmoronó, antes bien se recuperó, no sin experimentar modificaciones sustanciales en su organización económica y política. Si la concepción liberal de una sociedad autorregulada, sujeta a un orden inmanente había sido eclipsada en lo sociológico por el concepto weberiano de racionalidad, hacía falta darle la puntilla justamente en el ámbito en el cual surgió: en la economía.

Es precisamente Keynes quien, en ruptura con el pensamiento clásico, da a luz a una nueva concepción de la regulación capitalista:

*"Sostendré que los postulados de la teoría clásica sólo son aplicables a un caso extremo de todas las posiciones posibles de equilibrio. Más aún, las características del caso especial supuesto por la teoría clásica no son las de la sociedad económica en que hoy vivimos, razón por las que sus enseñanzas engañan y son desastrosas si intentamos aplicarlas a los hechos reales" (Keynes: 15).*

Así, a partir de demostrar la incapacidad del mercado para lograr un crecimiento económico permanente, establece la necesidad de la acción reguladora del gobierno, dando pie con ello a la perspectiva de un estado interventor, regulador,

racionalizador (Napoleoni). Pero también en su propio planteamiento se prefigura la necesidad de una práctica gubernamental que tienda a la redistribución del ingreso, sentando a la vez las bases para la política social:

*"La experiencia sugiere que, en las condiciones existentes...las medidas tendientes a redistribuir los ingresos de una forma que tenga probabilidades de elevar la propensión a consumir pueden ser positivamente favorables para el crecimiento del capital...en las condiciones contemporáneas, el crecimiento de la riqueza, lejos de la abstinencia de los ricos, como generalmente se supone, tiene mas posibilidades de encontrar en ella un impedimento"* (Keynes: 328 - 329).

Esta perspectiva, que en Keynes no significaba ni socialismo ni estatismo, reconocía que las instituciones políticas no podían permanecer iguales ante los nuevos retos que se venían presentando, de aquí se sigue otra de las rupturas fundamentales con el liberalismo: la distinción entre lo público y lo privado que ve borrarse los linderos que el pensamiento de los siglos precedentes había establecido entre gobierno y sociedad; el funcionamiento de la economía, al depender cada vez mas de las decisiones de gobierno, genera que los actores sociales encuentren en la disputa por la política económica la arena para confrontar sus intereses, de esta manera, para Keynes, la dimensión organizativa y el control se sitúan en el espacio intermedio entre el individuo y el estado moderno.

Un último elemento que habría que tomar en cuenta es la perspectiva dinámica que se construye a partir de Schumpeter, quien se da cuenta que el capitalismo no puede ser ni

estacionario, ni funcionar bajo el esquema de libre competencia, a la que no sólo considera como imposible sino como inferior, considera que las innovaciones que continuamente genera el capitalismo para poder existir implican cambios en su referente cultural que, a su vez generarán transformaciones en la estructura institucional del capitalismo:

*"...el capitalismo, aunque económicamente es estable e incluso va ganando en estabilidad, crea por la racionalización de la mente humana, una mentalidad y un estilo de vida incompatibles con sus propias condiciones, instituciones sociales y motivos fundamentales, y se transformará, aunque no por necesidad económica, e, incluso, probablemente con algún sacrificio del bienestar económico, en un orden de cosas al que llamarle o no socialismo será meramente materia de buen gusto y de terminología"* (Schumpeter, 1968: 74 y 75).

Esta transformación se va a operar con claridad al término de la segunda guerra mundial. La ideología del capitalismo ya ha abandonado muchos de sus supuestos fundamentales y se encamina hacia una reestructuración en la que la búsqueda de mayor racionalidad, de regulación del mercado y de apertura a la transformación configuran características nuevas del pensamiento que expresa la visión de la sociedad de los sectores dominantes.

Como en todo cambio de época, la resultante de procesos sociopolíticos y de aportaciones teóricas es la de un nuevo modelo de regularidad que implica también la transformación de los elementos para captar y comprender los fenómenos. La resultante del fenómeno que pretendo describir es la de una

nueva forma de relación entre gobierno y sociedad, signada por la centralidad teórica y práctica del aparato estatal. Con su puesta en marcha, que como tal sólo ocurre en la segunda posguerra, queda cerrada una etapa de confrontación teórico- política, etapa que como cualquier otra recoge los diversos elementos presentes en la polémica, no sin dejar una resultante que hubiera que analizar en términos de vencedores y vencidos; los grandes vencidos serán los partidos socialdemócratas, que si bien contribuyeron a generar el fenómeno de la nueva relación entre gobierno y sociedad, aunque esto haya sido a costa de junto con ello contribuir a la regeneración de la hegemonía de los contrarios, como lo señalara Altwater:

*"La reestructuración de la dominación burguesa desemboca así, en los años treinta, en un nuevo modelo de regulación capitalista que ya no se limita a tener en cuenta los intereses de los trabajadores en el plano de la política social, sino que los tiene en cuenta también en el campo de la política económica"* (Altwater 1983: 597).

#### 1.2.4- El nuevo modelo.-

Las transformaciones que ha experimentado la relación gobierno - sociedad no pueden considerarse un mero ajuste, sino que deben entenderse como un cambio epocal y que como tales revisten un cambio cualitativo también en lo teórico. Para algunos esta transformación implica un cambio en el carácter de la relación estado - sociedad, ya no se trata del Estado de Derecho, cuyas funciones se establecían sólo de manera negativa en términos de aquellos principios que

constituyan los límites del estado frente a los ciudadanos, ya no se trata de la frontera establecida entre lo público y lo privado por el pensamiento de la modernidad, se trata de que se han roto los linderos entre público y privado, entre política y economía, el estado interviene en actividades privadas; lo que se tenía por actividad de los privados se convierte en acción pública (Kammler), se impone finalmente la idea de que para que exista democracia no basta con la formulación abstracta de los derechos, sino que es necesario que junto con esta formulación se den las condiciones para el ejercicio real de los derechos, se trata del paso del Estado de Derecho al Estado Social de Derecho. (García - Pelayo).

Son básicamente tres las características del nuevo modelo de regularidad de las relaciones gobierno sociedad que se constituyen bajo la categoría de Estado Social:

- 1) la regulación gubernamental de la economía. El gobierno pasa a tener una responsabilidad directa en los resultados económicos, estos ya no constituyen un elemento exógeno al quehacer gubernamental;
- 2) la política de bienestar social, en el nuevo modelo las condiciones de existencia de los individuos pasan a ser responsabilidad de los gobiernos, a este se le asigna la vigilancia y procura que todos tengan las condiciones mínimas para el ejercicio de sus derechos, con lo cual cada vez mas la vida cotidiana depende de algún servicio público, dándose lo que García Pelayo denomina como procura existencial.

3) el cumplimiento de las dos funciones anteriores se convierte en el elemento fundamental de medición del éxito o fracaso de una gestión gubernamental. Para poder cumplir con este objetivo los gobiernos desarrollaron complejas maquinarias burocráticas y desarrollaron mecanismos de representación social y de negociación de intereses, institucionalizando el conflicto social a través del corporativismo entendido éste como:

*"... un sistema de representación de intereses en el que las unidades constitutivas se hallan organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas y autorizadas (si no creadas) por el Estado e investidas de un monopolio representativo deliberado dentro de sus categorías respectivas a cambio de observar ciertos controles sobre la selección de sus líderes y la articulación de demandas y apoyos" (Schmitter, 1979: 45).*

Así, orientación política de los objetivos económicos, redistribución del ingreso, aparato político-administrativo y negociación corporativa son elementos que se retroalimentan mutuamente en todas las direcciones posibles (la política económica genera posibilidades de mejoramiento de las condiciones de bienestar, éste contribuye a dar certidumbre a la economía y la política, ésta convierte a producción y redistribución en objetos de intercambio político), dando así lugar a un círculo virtuoso que condujo a la prosperidad y estabilidad en los países "centrales", sin embargo este círculo virtuoso, casi tres décadas después, se convertiría en un círculo vicioso que traería estancamiento e

inestabilidad, antes de pasar a proponer algunos elementos al respecto conviene hacer dos aclaraciones:

a) el carácter genérico de la descripción señalada no puede omitir reconocer la diversidad de las prácticas de la gestión gubernamental entre los países "centrales", por ejemplo: la planeación francesa (Delors), la "economía social de mercado" en Alemania (Zinn), o los intentos de planeación en Gran Bretaña (Balogh).

b) un aspecto de mayor importancia tiene que ver con la posibilidad de aplicación de estos referentes de observación para países de América Latina, sobre este aspecto es necesaria una reflexión mas amplia.

#### **1.2.5.- Gobierno y sociedad en América Latina.**

Sin lugar a duda que uno de los principales problemas que hay que esclarecer cuando uno se refiere a América Latina es su pertinencia como unidad de análisis, mucho se ha discutido sobre esto y es mucho más aún lo que falta por discutir. No es mi intención abordar desde este ángulo el asunto, no pretendo sustentar que América Latina pueda ser estudiada como un todo, simplemente partir de la pertinencia de utilizar a países y procesos, de alguna manera generalizables, como casos de comparación y contrapunto del proceso que en esta parte del trabajo he venido presentando

Creo que no habría que argumentar demasiado para afirmar que en algunos casos (Argentina, Brasil y México) la

participación de los gobiernos en los procesos de desarrollo e industrialización de estos países ha sido fundamental, sin embargo, me parece que hasta ahora no hay un acuerdo suficientemente amplio en torno de cómo conceptualizar este fenómeno. Durante algún tiempo se utilizó la expresión populismo, que siempre tuvo una connotación mas política - práctica que categorial y, en consecuencia, nunca alcanzó una precisión del fenómeno denotado (Hennessy).

Obviando la consideración histórica de largo plazo, que no es irrelevante para el tema pero que implicaría un tratamiento fuera de los límites de este trabajo (al respecto creo que a pesar de las diversas críticas recibidas el texto de Halperin, T. sigue siendo una obra no superada), donde habría que ubicarse es en los inicios de la industrialización, en la que me parece se puede percibir claramente la función asignada al gobierno como agente racionalizador del conjunto del proceso social.

Es en la ya muy tratada Teoría del Desarrollo de la CEPAL en la que se le asigna el gobierno un rol protagónico en el proceso latinoamericano que, ubicado en el proceso de expansión industrial en la segunda posguerra, se elaboró un modelo de desarrollo de América Latina:

*"... que confiaba básicamente en los efectos económicos, sociales, políticos e ideológicos progresivos de la industrialización."* (Dos Santos: 172).

Mucho mas importante para el tema de este trabajo, pero mucho menos atendida por la crítica académica (con algunas excepciones, por ejemplo: Guerrero, 1992) se encuentra la teoría del Desarrollo Político que, con todo el riesgo que implica la afirmación, podría considerarse como la contraparte política de la teoría económica cepalina.

En esta corriente teórica se estableció un fuerte vínculo entre tres categorías distintas: desarrollo, modernización e, industrialización. Las diferentes orientaciones teóricas observables en la corriente del desarrollo político parece que podrían estar de acuerdo en considerar los siguientes niveles:

- 1). *Desarrollo de la capacidad del sistema político, que corresponde a la eficacia de aquel como subsistema del sistema social;*
- 2). *Desarrollo del aporte del sistema político al desarrollo general de la sociedad a que pertenece, que corresponde al de toda la sociedad por medios políticos;*
- 3). *Desarrollo de la receptividad del sistema político, que aumenta su representatividad, legitimidad y capacidad de servicio, lo cual corresponde al desarrollo del consenso político, y del consenso social por medios políticos".* (Jaguaribe: 34).

De una u otra manera parece que todos se refieren a las variables del sistema político que también Jaguaribe enuncia: A) Orientación racional, B) Diferenciación estructural, C) Capacidad, D) Movilización política, E) Integración política, F) Representación política.

Por lo que hace al asunto de la modernización, me parece que Apter es el que la elabora de una manera mas sofisticada, para él la modernización parte de una antropología de la

modernidad, una vez que ha establecido ésta, define a la modernización como:

"...el proceso de dirigir conscientemente las consecuencias sociales, las crecientes diferenciaciones de roles y el complejo de la organización dentro de la sociedad." (Apter: 63).

Apter vincula estrechamente el proceso de la modernización al proceso de industrialización, ubicando a éste como el elemento dinamizador de los cambios; estos cambios implican elección y la elección implica racionalidad:

"El gobierno...es el mecanismo regulador de la elección. Los diferentes sistemas políticos no sólo se incorporan a las formas diferentes de elegir, sino que varían su grado de importancia. De esta manera, hay diferentes sistemas de opción y existe opción entre los sistemas. Una de las características del proceso modernizador es que incluye ambos aspectos: la mejora en las condiciones de elección y la selección del mecanismo de opción mas satisfactorio". (Apter: 28).

Por lo que hace a los aspectos específicos del sistema político y del gobierno, la preocupación central de esta corriente se expresa con toda claridad en el título del excelente trabajo de Huntigton: **El orden político en las sociedades en cambio**. Es pues la desestabilización producto de la industrialización acelerada lo que preocupa y, el desarrollo de mecanismos institucionales para absorberla, el objetivo fundamental:

"...el crecimiento político sostenido es el problema principal de la modernización, y la capacidad para enfrentar el cambio constante la prueba crucial de dicho crecimiento...La capacidad de los sistemas políticos modernos para absorber las exigencias cambiantes está muy relacionada con el desarrollo de diversas estructuras institucionales básicas". (Eisenstadt: 28).

El gobierno también requiere de una adecuación para cumplir las funciones que se le asignan en un proceso de modernización, las variables fundamentales de esta adecuación son:

"...el grado de diferenciación estructural existente en las instituciones que cumplen funciones políticas;...la magnitud [entendiendo por ello] la relación que existe entre la actividad política, institucionalizada de cualquier manera, y todas las demás actividades que tienen lugar en la sociedad...el grado de orientación adquisitiva que se aplica para los nombramientos políticos y la asignación de cargos...el grado de secularización que existe en el cumplimiento de las tareas políticas. El máximo de secularización requiere que el proceso político se efectúe, fundamentalmente, sobre la base de una racionalidad en los fines del gobierno y en los medios utilizados para lograr los fines." (LaPalombara: 44 a 49).

No se podría afirmar sin un estudio empírico que esta teoría del desarrollo y la modernización política tuvo el mismo grado de difusión en los gobiernos latinoamericanos que el experimentado por la teoría de la CEPAL, los espacios en los que circulaban estos textos y algunos de los problemas de gobierno mas recurrentes en el momento en que fueron traducidos permite suponer que sí hubo algún tipo de relación, sí así fuera creo que quedaría puesto de relieve algunos aspectos que estos desarrollos teóricos comparten con aquellos que estuvieron a la base del Estado Social en Europa.

Así como se desarrolló la perspectiva que ubicaba en el estado la síntesis de la conflictividad social, en América Latina también se demandaba este papel activo de los gobiernos, aunque seguramente que por motivos bastante

distintos, mientras que en Europa se podía hablar de un proceso de confrontación social que ubicaba en los estados la posibilidad de un terreno neutro y de pacto entre los diversos intereses, en América Latina parece que mas bien la demanda de gobierno activo estaba más en función de la ausencia de una clase de empresarios que fueran capaces de llevar adelante los propósitos de la nueva industrialización; mientras que en Europa se confrontaban las clases "industriales", en América Latina se daba una fuerte confrontación entre los propietarios urbanos y los rurales; mientras que en Europa se ponía el énfasis en las políticas de bienestar social - como producto del compromiso entre sectores sociales - en América Latina el énfasis se ponía en el lado de la modernización, entendida como industrialización que por sí misma traería bienestar; mientras que el corporativismo europeo fue una manera de establecer los pactos entre clases, mediados gubernamentalmente, en América Latina la corporativización fue, en la mayoría de los casos, la primera experiencia de organización social, gestada a iniciativa de los gobiernos con el propósito de lograr la movilización social en torno de los objetivos gubernamentalmente establecidos.

En fin, son muchísimas las diferencias históricas, fácticas que se pueden establecer entre el proceso europeo y el latinoamericano, sin embargo, queda en pie el asunto de si estas diferencias invalidan o no la óptica que se ha elegido

para intentar el análisis de las transformaciones en la relación gobierno - sociedad. Desde mi punto de vista mas bien la confirman, toda vez que se evite el riesgo de querer comparar el fenómeno, lo fáctico y queden entonces como categorías útiles en su nivel de generalización.

De otra manera, la pretensión es ubicar la problemática de México en las coordenadas mas generales del siglo XX, que se podrían expresar como:

- a) la centralidad de los gobiernos como mecanismo de regulación del conflicto social, lo cual implica;
- b) la ampliación de las funciones gubernamentales más allá de las señaladas por la visión liberal, redefiniendo las fronteras entre lo público y lo privado;
- c) el enjuiciamiento de las prácticas gubernamentales a partir del criterio de racionalidad formal;
- d) la interacción y adecuación mutua entre las instituciones gubernamentales y las formas de representación política a fin de construir acuerdos vía la negociación;
- e) el paso, al final de cuentas de una perspectiva de la acción gubernamental centrada ya no sólo en la habilitación formal de las sociedades, sino principalmente en la habilitación sustancial (Jessop).

También habrá que tener en cuenta que para la discusión de los problemas que el resurgido horizonte de la modernización (cita de Guerrero a propósito de la discusión sobre modernización política).

#### **1.2.6.- La crisis del modelo.-**

Como se había señalado anteriormente, el modelo que ha servido de referencia tocó a su fin, diversas son las razones que se han expuesto para explicar la caducidad del mismo, seguramente que, como ocurre con las crisis epocales, durante muchos años mas se seguirá discutiendo el asunto antes de llegar a una explicación que sea mayoritariamente compartida, algunos de los elementos fundamentales son los siguientes.

En lo que parece haber un acuerdo mas o menos difundido es en la pérdida de eficacia de los mecanismo reguladores de la política económica keynesiana. al inicio de la crisis manifiesta - mediados de la década de los setenta - los intentos de llevar adelante estrategias keynesianas se vinieron abajo cuando se puso en evidencia que las respuestas a las señales del gobierno ya no eran el aumento en la inversión sino el aumento de precios, con lo cual el paradigma se vino abajo (Altvater 1979b).

Para algunos esta pérdida de funcionalidad habrá que explicarla en relación al mecanismo fundamental de regulación: el gasto público, las obligaciones y compromisos que van contrayendo los gobiernos hacen que para poder mantener funcionando el proceso de acumulación, sus egresos sean mayores que sus ingresos, precipitándose con ello una crisis estructural de las finanzas públicas, se trata de la crisis fiscal del estado (O'Connor).

De alguna manera en la misma lógica, aunque por razones distintas, otra perspectiva explica la crisis del modelo por el exceso de demandas, frente a una limitada capacidad de respuesta de los gobiernos, dándose con ello la crisis de gobernabilidad (Crozier et al.)

Para otros el problema tiene que ver con una transición del patrón tecnológico, dada la caducidad del anterior que ya no podía mantener el círculo virtuoso de crecimiento en la producción y expansión de la productividad, la crisis entonces sería de adaptación de los entornos social, político y cultural al nuevo patrón tecnológico (Fajnzylber, 1983).

Hay quienes tratan de ubicar la explicación de la caducidad del modelo, no en la base misma sino en el conjunto de su funcionamiento, se diría entonces que este modelo, basado en la conducción política de la economía y en la mercantilización de la política, cayó víctima de su propio éxito, perdiendo eficacia sus mecanismos de regulación, de negociación y, fundamentalmente, los de representación política (Offe, 1982).

Para algunos lo que ha ocurrido es que se ha cerrado un ciclo histórico, ha llegado a su fin "el siglo socialdemócrata", cuyas instituciones descansaban sobre el crecimiento continuo de la economía, cuando éste ya no se puede continuar de una manera sostenida, todas las instituciones se vienen abajo junto con él (Darehndorf).

En lo que todos están de acuerdo es que el modelo de Estado Social, tal y como funcionó de la segunda posguerra hasta mediados de los setenta, ya no se puede mantener y aún sus mas fervientes partidarios están de acuerdo en que si se quiere mantener tendrá que cambiar profundamente (Schmitter, 1986).

Frente a la crisis del modelo de ES resulta interesante observar que desde diferentes tradiciones teóricas se operan imputaciones similares al modelo del Estado Social y en los diversos niveles de la crítica se encuentran respuestas, sino similares sí bastante próximas.

Por un lado están aquellos que señalan el problema fundamental del EBS como de crisis de la capacidad de respuesta de los gobiernos. James O'Connor caracterizará el asunto como de crisis fiscal del estado, que el autor establece a partir de señalar que todo gobierno capitalista tiene que desarrollar dos funciones que resultan contradictorias: propiciar la acumulación y generar legitimación, al realizar tales funciones contradictorias se genera un desequilibrio estructural en las finanzas gubernamentales toda vez que sus ingresos no alcanzan a cubrir los gastos a los que necesariamente se enfrenta un gobierno que quiere convertirse en garante del proceso de reproducción capitalista, a la vez que generador de la legitimidad que reproduzca la dominación, por lo que se

instaura una situación de déficit estructural que el autor denomina crisis fiscal del estado:

*"La socialización de los costos y la apropiación privada de las utilidades crea una crisis fiscal o 'brecha estructural' entre los gastos y los ingresos estatales. El resultado es una tendencia al aumento de los gastos estatales a un ritmo más rápido que el del incremento de los medios para financiarlos." (O'Connor: 19).*

Un argumento similar es el que manejan los conocidos autores del informe sobre la Gobernabilidad de la Democracia, para ellos resulta que el gobierno se ha cargado de demasiados compromisos que ya no puede cumplir, las demandas son mayores que la capacidad de respuesta lo que, junto con la pérdida de legitimidad de la autoridad, la disgregación de los intereses y la consecuente pérdida del acuerdo sobre los fines, generan una situación de ingobernabilidad de las sociedades.

*"La expansión democrática de la participación y compromiso políticos ha creado una 'sobrecarga' en el gobierno y una expansión desbalanceada de las actividades del gobierno, exacerbando las tendencias inflacionarias en la economía [...] esta expansión de la actividad gubernamental fue debida no tanto a la fuerza del gobierno sino a su debilidad, incapacidad y falta de voluntad por parte de los líderes políticos centrales para rechazar las demandas formuladas por grupos numérica y funcionalmente importantes en su sociedad". (Crozier et al: 378 y 381).*

Mientras que en el primer caso la solución, si es que alguna se pudiera ubicar, está dada sólo por el cambio de relaciones de producción que suprimiera la contradicción señalada, en el segundo la solución se daría todas vez que

haya una reducción de las demandas que se dirigen al gobierno, junto con el mejoramiento de la capacidad técnica de éste para optimizar la utilización de los recursos públicos.

A otro nivel, y también desde distintas tradiciones teóricas se encuentran aquellos cuyo diagnóstico de la crisis del Estado social se encuentra en lo que se podría denominar crisis de integración sistémica. Por el lado de la tradición marxista tendríamos la posición de Offe quien aseguraría que la normal incompatibilidad existente entre democracia y capitalismo fue refrenada toda vez que se dio la politización de la economía (entendida esta como la fijación en el ámbito político de los objetivos económicos) y la mercantilización de la política, sin embargo ambas pierden su eficacia, por un lado el mecanismo keynesiano deja de funcionar como inductor de los comportamientos económicos de los agentes privados y por otra parte, los agentes políticos pierden eficacia como representantes, (Offe: 1982). Para el funcionamiento de esta forma de relación entre la economía y la política denominada Estado del Bienestar se pueda reproducir depende:

*".. altamente de la prosperidad y la continua rentabilidad de la economía." (Offe 1990: 139).*

Por su parte, un liberal como Darendorf coincide con Offe en el sentido de que para que sea posible el modelo de EBS, al cual él denomina socialdemócrata, se hace necesario

que exista una economía en permanente crecimiento, eso hace que, desde su punto de vista, el "siglo socialdemócrata" esté marcado por la economía, pero que cuando este crecimiento sostenido ya no es posible ello no implica que no se pueda ampliar el bienestar, sobre todo cuando se aspira a que éste alcance nuevos ámbitos de la vida humana, todo lo cual lleva al predominio del "reino de la libertad" por encima de la economía y en el cual ya no se considera al Estado como centro de la sociedad:

*"Qué ocurre cuando las esperanzas de los hombres se alejan del Estado, porque ya no se le considera como benevolente, sino como un costoso fracasado. [...] La mejora del bienestar humano gracias a la elevación de los salarios reales y a las medidas de protección y seguridad de todo género han tenido como consecuencia costes visibles e invisibles que hacen improbable hoy día que pueda mantenerse el crecimiento al mismo ritmo que en el pasado [...] Un creciente bienestar es compatible incluso con un débil crecimiento económico...entran también [en el bienestar] el humanismo de la organización del trabajo, la cogestión, el confort físico y humano de la vivienda; el medio ambiente vital...oportunidades de formación; oportunidades de esparcimiento; oportunidades de participación... El cambio de cantidad a calidad, de prosperidad a bienestar, exige actitudes nuevas" (Darehdorf: 18, 55, 59, 64).*

Habría un tercer nivel que podríamos denominar como de crisis de sentido. Aquí podríamos apelar a posiciones como las de Bell que encuentra que el discenso fundamental en las sociedades contemporáneas, y por tanto de la crisis del modelo vigente a partir de la segunda posguerra, no es sobre los medios que se deban de poner en juego sino sobre los fines que están dispuestos a compartir los miembros de una sociedad:

*"La dificultad principal es doble: la sociedad occidental carece al mismo tiempo de civitas, la disposición espontánea a sacrificarse por el bien público, y de una filosofía política que justifique las reglas normativas de las prioridades y asignaciones en la sociedad."* (Bell: 37).

Un argumento similar puede ser atribuido a Habermas, encuentra con que la racionalidad técnica ha llevado adelante un proceso de desarrollo de los instrumentos a poner en práctica, pero no ha hecho algo similar sobre el sentido de la vida; la racionalidad se ha desarrollado en torno de las preocupaciones instrumentales pero no sobre las sustantivas, no sobre la ética de las relaciones sociales, el sistema social a colonizado el mundo de vida. (Habermas, 1990)

En ambos casos diagnósticos similares llevan a propuestas distintas, para Bell aparece la necesidad de que las sociedades vuelvan la mirada hacia sus raíces culturales, reconstituyendo los valores perdidos. Para Habermas el asunto no se trata de la vuelta al pasado, sino de la reafirmación de la capacidad de la razón para lograr acuerdos entre los hombres, se trataría entonces de desarrollar una teoría de la acción ética que permita la construcción postmetafísica de los valores sociales.

Para el aspecto que mas directamente incumbe a los propósitos de este trabajo conviene encuadrar toda esta problemática en el problema de la racionalidad gubernamental, tempranamente esbozada por Habermas de la siguiente manera:

"Déficit de racionalidad de la administración pública significa que el aparato del estado, en determinadas condiciones, no puede aportar al sistema económico suficientes rendimientos positivos de autogobierno. déficit de legitimación significa que con medios administrativos no pueden producirse o conservarse en la medida requerida, estructuras normativas pertinentes para la legitimación". (Habermas, 1986: 66).

Sobre la crítica al modelo del EBS se levantan nuevas propuestas que ven con otros ojos al mercado y en él esperan encontrar la clave para un nuevo modelo en el cual la centralidad de la acción gubernamental cede su lugar a lo privado, abriéndose un nuevo ciclo de negación de lo público y de afirmación de lo privado (Hirschman).

Si el fin del siglo XIX estuvo signado por la crisis del pensamiento liberal y sus sustitución por la adaptación del pensamiento socialista, el final del siglo XX está signado por la crisis del pensamiento socialista y la preeminencia del pensamiento liberal. Es muy pronto para saber si el siglo XXI será el de la adecuación del pensamiento liberal. Lo cierto es que éste hegemoniza la discusión contemporánea, lo que no debe llevarnos a descuidar la advertencia que nos hace Merquior sobre la diversidad de liberalismos y neoliberalismos.

La vertiente principal del neoliberalismo que acompaña a la reflexión de la época es aquella que fundamentalmente quiere poner de relieve las bondades del mercado. Necesariamente tiene como horizonte una visión trágica de la

humanidad al empeñar los esfuerzos de su crítica contra el historicismo y el constructivismo; quiere pensar una sociedad en que la importancia de los valores sea sustituida por los procedimientos y las reglas del juego, por ejemplo Hayek y Popper, perdiendo con ello la dimensión más rica del liberalismo clásico, yendo a desembocar en un nuevo evolucionismo:

*"el neoliberalismo como neoevolucionismo termina por minar el alma misma de la ética liberal."* (Merquior: 173).

El diagnóstico que realizan los críticos del EBS ubica como causa fundamental de los males económicos contemporáneos la excesiva intervención de los gobiernos en la economía, lo que da lugar a desajustes severos en la producción, a la vez, encuentran con que los gobiernos trataron de sustentar la estabilidad política a partir de que se gastaba lo que la economía no producía, generando costosos e ineficientes sistemas de bienestar social, que más que mejorar las condiciones de vida llegaban a generar el efecto contrario, toda vez que se volvían un estímulo para el ocio (los seguros de desempleo p. ej.) y un castigo para el trabajo: los impuestos, como señala Wanniski:

*"... el único camino abierto al gobierno para incrementar la producción es hacer el trabajo más atractivo que el no trabajo... El gobierno puede hacer que la productividad y el trabajo en la economía monetaria sean más atractivos ... por medio de la reducción en el peso de la regulación, de la imposición o del nivel de las tarifas. En la misma forma, el gobierno está en condiciones de hacer el no trabajo menos atractivo, ya sea reduciendo los subsidios al no trabajo (los beneficios del sistema de bienestar) si es que existen, o*

bien aumentando los castigos al no trabajo..." ( cit por Maira: 143).

Frente a los males señalados aparece una única posibilidad: la liberación de la carga significada por la excesiva intervención de los gobiernos, lo cual implica: **privatización**. El apotegma de Nozcick se vuelve el eje fundamental de la racionalización: "tanto Estado como sea necesario, tanta sociedad como sea posible".

Los planteamientos aludidos tienen las siguientes fundamentaciones:

- en lo económico; para el discurso liberal de la actualidad, después de un largo período de dirigismo estatal en el que el crecimiento económico y el bienestar social se dieron a costa del derroche y la distorsión económica, en el que la excesiva normatividad ahogó la iniciativa de la empresa, el mercado tiene que reasumir el papel que le corresponde en cuanto a asignador de recursos y distribuidor de ingresos, esto implica un proceso en marcha de desregulación de la producción y flexibilización de las relaciones laborales. Esto generaría efectos más positivos sobre el bienestar que los costosos gastos en las políticas sociales:

"ciertos economistas estiman... que las cifras destinadas actualmente para la política y para las transferencias sociales se emplearían con más utilidad si se destinaran a la inversión productiva." (Glazer: 453)

En cuanto al bienestar social; al respecto se pueden percibir diversas posiciones, para algunos el nivel de bienestar que han alcanzado los países desarrollados les permite pensar en un futuro de bienestar sin crecimiento económico (Darehndorf); para otros el bienestar en los países subdesarrollado tiene que ser pensado como consecuencia del crecimiento económico "ordenado, sano", mismo que sobrevendrá después de la etapa de reajuste, argumento que es por demás recurrente en América Latina; finalmente, para otros mas, el bienestar tiene que ser pensado como una estrategia de subsidio y corrección de los extremos de desigualdad social que el funcionamiento del mercado genera, así como también como estrategia de reducción de la conflictividad social, pero previendo que esto no signifique ni un subsidio a los "gorriones" (aquellos que obtienen beneficios sin participar en los costos), ni que tampoco se procese a través de la ineficiente maquinaria gubernamental, corresponsabilidad y gestión privada serían los nuevos signos de la política de bienestar social.

En cuanto a la política, el punto de partida se ubica en la gobernabilidad de las sociedades, el exceso de demandas hacia el gobierno y lo limitado de sus recursos para darles respuesta había puesto en serios aprietos a la gobernabilidad (Crozier et al.), para tal propósito se requiere la disminución de los reclamos de los intermediarios sociales profesionales y la revigorización de los partidos políticos,

lo que incluye su apertura a la diversidad social, sin representar exclusivamente a alguno de sus sectores. Por parte de los gobiernos resulta necesario que asuman tareas realistas y que no aquellas que puedan ser desempeñadas con ventaja por los agentes privados, los bienes que se reclama del gobierno son los que solamente él puede proveer, son bienes de autoridad, tendrán que renunciar a la ilusión de programar globalmente a la sociedad (planificación) y, por lo contrario, ocuparse de la atención de problemas específicos, ordenando racionalmente su actuación con base en las preferencias ciudadanas, teniendo muy presente el cálculo costo /beneficio. Todo lo anterior reclama la redefinición o reubicación de los márgenes de lo público y lo privado. gobernabilidad, descorporativización y racionalidad vienen a ser las demandas.

Por lo que hace a sus referentes de la acción social, la acción pública y la acción colectiva ya no se pueden pensar a partir de las ilusiones sobre los valores trascendentes, estos son espacio de la conciencia individual y ninguno puede reclamar mayor validez que otro; lo que permite el cálculo de la acción social es el supuesto del individuo utilitarista, racionalizador y, en consecuencia, maximizador de su beneficio. La diversidad de valores e intereses reclama una democracia de carácter procedimental, fincada sobre una idea de justicia que parte de que los individuos son racionales y por tanto optimizan su beneficio, que justo es el

reconocimiento de que todos los individuos aspiran a lo mismo, lo que implica la existencia

*"de un conjunto de principios, de forma general y universales en su aplicación, que han de ser reconocidos como instancias finales de apelación para jerarquizar las demandas conflictivas de las personas morales" (Rawls. cit por Vallespin)*

lo que permite el "regateo" de intereses en torno de los bienes relativamente escasos, y de lo cual la conducta cooperativa surge toda vez que el costo de no cooperar es inferior al de la sí hacerlo (Olson). El cálculo costo beneficio se constituye entonces en el parámetro de la acción ciudadana y, en consecuencia, en la clave de inteligibilidad de la democracia (Dawns).

No puede dejar de mencionarse el hecho característico de que estos referentes teóricos fueron desarrollados en los fundamental hacia fines de la década de los cincuenta y a lo largo de los sesenta y hoy, ante la crisis del modelo de EBS, presentan su candidatura para convertirse en los referentes obligados para las acciones futuras.

De esta manera desregulación, privatización, flexibilización, ciudadanización se convierten en las máximas de este discurso. No me detengo tal vez ni siquiera en lo necesario en este punto porque es algo demasiado hablado, más

me preocupa desarrollar otra idea, la de la necesaria toma de distancia frente a la realidad de este discurso.

En efecto, me parece que el neoliberalismo ha tenido mas éxito en convertirse en discurso de gobierno que en práctica de gobierno, diversos hechos pueden justificar el acerto de que existe una gran distancia entre la imagen del neoliberalismo y la realidad de las prácticas gubernamentales, al final de cuentas:

*"... después de casi dos décadas de polarización del debate en torno de la crisis estructural del Estado de Bienestar, es lo cierto que este sigue presente y ni sus funciones ni recursos han sufrido una alteración radical, sino una adaptación pragmática frente a la expansión y auge del mercado y las nuevas demandas sociales ..."* (Rodríguez: 15).

Si se toma en primer lugar el aspecto de la desregulación nos encontramos con que si bien esta se ha dado como un fenómeno bastante difundido, ello no ha sido equivalente a la marginación de los gobiernos de la economía, sino mas bien han surgido nuevas modalidades en esta relación. Si se compara a los tres países líderes de los actuales bloques geoeconómicos: USA, Alemania y Japón, nos encontramos que en los dos últimos - los que tienen un dinamismo económico mucho mayor que el primero- la participación de los gobiernos es un elemento clave en la reestructuración y recuperación productiva, mientras que en EU, en donde desde siempre la participación del gobierno en la economía ha sido mas bien escasa, la recuperación económica es bastante precaria. (Fanjzylber, 1989).

Por lo que hace a la apertura comercial, no se puede dudar que hoy ningún país puede aspirar a un crecimiento económico sostenido sin plantearse la constitución de un sector externo sólido, que lo provea de las divisas necesarias para financiar su desarrollo; sin embargo hasta ahora no se ha podido demostrar que la apertura comercial irrestricta sea suficiente para lograr tal propósito. Si, mas allá de los supuestos teóricos, ubicamos algunas experiencias recientes nos encontramos con que las aperturas fueron programadas y paulatinas con el fin de proteger la planta industrial y el empleo como en el caso de España al incorporarse a la CEE, o bien en el caso de Corea, país que siempre se pone como modelo para AL, en el cual la regulación gubernamental jugó un papel fundamental en el desarrollo de su capacidad competitiva

*"... la planificación gubernamental hizo que los empresarios corrieran mas riesgos en campos tales como, los de las exportaciones o de la industria pesada." (Duk-choong Kim: 79).*

Por lo que hace a la política social, la comparación entre los países desarrollados nos deja ver que a mayor nivel de equidad en la sociedad se corresponde un mayor dinamismo económico,

*"...mientras mayor es la equidad mas altas son las tasas de crecimiento. lo que confirma la inexistencia de una ley de compensaciones entre equidad y crecimiento." (Fajnzylber, 1989: 145).*

Con lo anterior también resulta claro que la equidad no es un asunto que se pueda manejar como independiente del

crecimiento económico o como sola consecuencia de éste. También habría que tomar en cuenta que en aquellos países en los que se han realizado esfuerzos por mantener los niveles de protección social, no obstante las presiones de la crisis económica, no se ha tenido menor éxito en el control de las variables macroeconómicas, que en aquellos que han estado más dispuestos a sacrificar el gasto social en aras de un supuesto equilibrio económico. (Mishra).

Incluso en lo que se refiere al "imperativo" de la reducción de las agencias de gobierno, podemos encontrar casos exitosos en que en vez de la privatización se optó por reformar al estado a partir de la mayor autonomía y desconcentración del aparato administrativo, como se hizo en Suecia (Crozier).

Si bien en lo que se refiere a los actores políticos, han surgido nuevos protagonistas, es innegable que hasta ahora las decisiones trascendentes siguen tomándose entre los actores "tradicionales", pero lo que es más importante que esto es que las grandes decisiones se vienen tomando a partir de procesos de acuerdos específicos entre las organizaciones que representan a las fuerzas sociales y que involucran a amplios sectores de la sociedad, tal sería el caso de las negociaciones para la reestructuración productiva en Alemania, para el mejoramiento de la calidad de los servicios de bienestar social en Austria o Suecia, o bien para la

transición a la democracia como en España. Un estudio sobre la flexibilización en las economías europeas concluía a partir de analizar las experiencias nacionales que

*"... sean cuales fueren las medidas de flexibilidad propuestas para facilitar las transformaciones de las estructuras económicas e industriales, el éxito pasa necesariamente por la CONCERTACION y la PARTICIPACION de los interlocutores sociales."* (OIT: 64, subrayado en el original).

Lo anterior nos plantea la necesidad de un enfoque mucho más amplio - para tratar de comprender la complejidad de los fenómenos que ahora ocurren - que la sola referencia al fenómeno de la mayor autonomía del mercado. Se puede constatar que existen diversas rutas para llevar a cabo la adecuación de las prácticas gubernamentales a los cambios de la época, adecuación que puede ser más que la sola reducción de las dimensiones de las agencias públicas y que de manera genérica, aunque no reducida a la racionalidad de mercado, se ubica como la Reforma del Estado (Crozier, Kliksberg). Una expresión bastante clara de la concepción que parece acompañarla se encuentra en la ley italiana para el presupuesto de 1986:

*" La Administración Pública debe renunciar a intermediar tipos de demanda que con mayor eficiencia pueden ser satisfechos mediante fórmulas de organización de tipo privado. La protección social debe concentrarse de manera más eficaz en quien verdaderamente lo necesita, y no en ámbitos tan amplios que hagan extremadamente costoso el sistema total e irrelevante la protección individual... Los servicios públicos de demanda individual deben pagarse en proporción al coste, de manera que se pueda medir la eficiencia por parte de los usuarios."* (cit. por Ascoli: 230)

Por lo que hace a la manera como se perciben las transformaciones de la gestión gubernamental en América Latina, es difícil que se pueda hablar de posiciones consolidadas, van desde aquellos que suponen que lo que ocurre es un epifenómeno de los cambios que se operan en los países desarrollados, hasta aquellos que encuentran que lo que se está desestructurando en una forma de Estado - que se desarrolla en algunos países - en la cual la sociedad giraba en torno de la iniciativa estatal y que está ocurriendo una segunda transición donde el *desideratum* no es tanto el cambio en las funciones gubernamentales, sino la instauración de regímenes democráticos:

"Durante la década de 1980, la mayoría de los países de América del Sur transitó del autoritarismo militar a la democracia política. Asimismo, en los países de industrialización más temprana, el patrón de las relaciones estado-sociedad que se había estructurado a partir de 1930 sufrió transformaciones radicales. Esta "segunda transición" se tradujo en el agotamiento de la matriz estado-céntrica (en adelante MEC) que se había desplegado en los países del Cono Sur, Brasil y México" [...]

"El pasaje de la MEC a una matriz político-económica alternativa organizada en mayor medida en torno a la lógica del mercado está todavía lejos de haberse completado" [...]

"... la resolución de la "cuestión democrática" tiene que ver fundamentalmente con la dinámica de la contraposición de actores, sociales o políticos. En un caso, estos actores apoyan la democracia o la combaten. En el otro, el conflicto tiene que ver, más bien, con los intentos de minimizar el impacto del funcionamiento de las instituciones democráticas sobre los derechos y capacidades de los miembros de la "polity" o, en todo caso, con procesos no deliberados que producen ese resultado." (Cavarozzi)

Algunos otros perciben en el fenómeno de la transición la necesidad de construir el Estado cuyo proceso en algunas

# ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

79

regiones como Centro América, aún está lejos de haberse completado.

*"En América Latina, la denuncia generalizada del Estado se realiza en un continente que tiene Estados muy poco desarrollados y de una institucionalización sumamente precaria. Hay pocos Estados con la capacidad de una acción racional en todo su territorio o en partes de éste [...] el Estado es poco eficaz y su presencia nacional es por un lado simbólica, por otro lado descansa en la presencia de sus fuerzas armadas y represivas, mientras la vigencia de las leyes del Estado es en muchas partes completamente efímera"* (Hinkelammert: 192).

Todo parece indicar que en el futuro inmediato de la discusión sobre el estado en América Latina habrá que incorporar tanto los desafíos que lanza la observación del comportamiento de la gestión gubernamental en los países desarrollados, como los que lanza la constatación de los déficits de estatalidad propios de la región. Tal vez esta situación fuerce a dar una mirada a los aportes de la teoría de la modernización política, no tanto para una reedición sin correcciones, sino para estimular un nuevo enfoque sobre la situación de las acciones gubernamentales en América Latina, más allá de las ilusiones de que somos mundo desarrollado.

*"Hoy en día, cuando los frutos de la modernización conseguida en la posguerra por muchos países del llamado 'tercer mundo' se han agotado [...] los países desarrollados viven bajo la amenaza latente de regresiones políticas hacia regímenes autocráticos, los que se deshicieron de ellos, o en la imposibilidad de suprimirlos los que viven bajo su égida. Su desarrollo político, pues, está igualmente hipotecado y es precisamente el desarrollo político la palanca más poderosa de su modernización."* (Guerrero: 36)

Por lo que hace al objeto específico de estudio de esta obra, podría agrupar los principales enfoques sobre los problemas de la gestión gubernamental en torno de dos ejes:

i) aquellos para los cuales el problema fundamental está dado por el déficit de racionalidad, mismo que se va cubriendo en la medida que el país atraviesa por una transición caracterizada por el paso de un gobierno centralizado e intervencionista a otro cuyos poderes se diluyan en la sociedad (Gil), de paso a la ciudadanización de la política (Morales), realice la etapa final del estado fiscal y legal (Aguilar V. 1988a), asegure la continuidad de un modelo de desarrollo que aprovecha las ventajas de la sociedad abierta en contra de la proteccionista (Aspe, Rubio).

ii) para otros el déficit fundamental que encuentran es el de democracia, lo cual inicia una transición forzada ya sea porque las formas de gobierno ya no se adecuan a la nueva sociedad que reclama autonomía (Aguilar C.), pero cuyo retraso en los cambios podría conducir a generar modelos de semiautoritarismo (Meyer), o bien pérdida de gobernabilidad de no atenderse las d sociales (Cordera).

Como quiera que estos dos enfoques resultan insatisfactorios, puesto que la posibilidad de hacer frente a los desafíos tendría que ubicar simultáneamente el problema de la racionalidad y de la democracia, plantean el reto de ensayar una interpretación distinta, propósito de este

trabajo, para ello es necesario por lo menos atreverse a mirar más allá de las fronteras actuales de los desarrollos teóricos en un intento de intentar, más que otra cosa, una ruta distinta.

### **1.3. Intentando Traspasar Fronteras**

En los dos apartados anteriores se pretendió plantear los términos de la discusión, en la dimensión teórico - abstracta y teórico - histórica de los aspectos que fundamentalmente serán abordados en este trabajo. Resulta necesario ahora hacer algún comentario al uso que se dará a estas categorías y a los problemas señalados. Particularmente con la intención de tomar una reserva crítica con respecto de las diferentes posiciones en la discusión. Una primera cosa que es necesario reconocer es que la mayoría de los temas abordados apelan, para su tratamiento a fondo, de argumentos que se ubican en marcos sociológicos y filosóficos de mayor nivel de abstracción que no es propósito de este trabajo abordar. Por lo tanto, en esta parte sugeriré algunos de los problemas que quedan pendientes; para ello propongo tres criterios generales derivados de un intento de tomar posición frente a las características de la discusión de la "época", con el fin de asumir una interlocución crítica con los desarrollos teóricos aludidos

Es claro que un trabajo que pretende dar cuenta de los cambios que se han operado en la relación gobierno - sociedad en el lapso de dos décadas, tiene que reconocer en primer lugar el cambio que se ha operado en los dispositivos de observación de estos fenómenos, esto es, en las ciencias de la política.

Evidentemente que sería un propósito por demás arriesgado, además de ajeno a la naturaleza y pretensiones de este trabajo, el intentar dar opiniones terminantes sobre los cambios que en estas décadas han experimentado las ciencias de la política, sin embargo, tampoco se puede eludir proponer algunos criterios, cuya función sea, mas que nada, establecer las necesarias precauciones que se deben tener al poner en juego los instrumentos de análisis, en el entendido que muchos de los dilemas actuales de la interpretación son producto más del déficit de acuerdos teóricos que de información empírica, dicho esto sin ninguna pretensión de generalizar.

Son tres las características que encuentro en los principales cambios que han experimentado las ciencias de la política, estas tres características tienen que ver con tres desplazamientos observables:

a) el desplazamiento del análisis a la prescripción .- La aspiración de las ciencias de la política en las décadas de la posguerra fue la de construir una visión del mundo político con todo el rigor de la observación de las ciencias

"exactas", en consecuencia, la preocupación clásica del pensamiento político sobre el "Deber Ser" de las cosas va a ser sustituida por el intento de aprehender al "Ser", sin embargo, la crisis de esta visión de las ciencias sociales, que parecieran haber perdido su capacidad de predictibilidad, abre nuevos espacios para que las ciencias de la política retomen su visión prescriptiva.

*" Hoy mas que nunca a la vista del cúmulo de problemas que hacen acto de presencia en las sociedades contemporáneas, parece que la filosofía y las ciencias sociales en general deben abandonar la visión exclusivamente contemplativa o 'explicativa' del acontecer social para acentuar su función teórico - práctica, aunque ello suponga la puesta en cuestión de su propia certeza, de su ser 'científico'. (Vallespín: 14).*

Con esta situación se opera en la discusión contemporánea un primado de lo normativo sobre lo analítico.

b) como consecuencia de lo anterior se da un desplazamiento de la legalidad al campo de la ética. Si anteriormente se trataba de descubrir las invariantes de los fenómenos políticos, las leyes de la historia, las tendencias objetivas; uno de los principales desafíos que aparecen ahora es el de la vuelta al tema de la voluntad y, en consecuencia, al asunto de la fundamentación racional de los referentes que conducen la acción voluntaria e intencionada; es decir, de los diferentes discursos éticos. Este asunto es también problema de legitimidad, toda vez que la pretensión de fundamentar racionalmente la ética es también:

*"... un problema de legitimación, o si se quiere, de reafirmación del 'consenso' en la conducción de las soluciones*

a la crisis, o la necesaria adaptación del progreso tecnológico a unos nuevos fines una vez puestas en cuestión las valoraciones tradicionales". (Vallespín, 17).

c) las pretensiones de fundamentación racional de la ética dan lugar a otro desplazamiento, el de la discusión sobre la verdad a la discusión sobre el consenso. A partir de sustentar la diversidad, la imposibilidad de la unidad y de la objetividad, la llamada "muerte de Dios", la discusión toma un giro hermenéutico (Mardones:1988a)

"... el giro lingüístico, el carácter situado de la razón y la superación del logocentrismo pertenecen, más allá de las distintas corrientes y escuelas, a los impulsos más importantes de la filosofía del S. XX". (Habermas: 1990, p. 18).

Se trata entonces no ya de una validación histórica del discurso científico, sino más bien de una validación formal del mismo. No se trata ya tanto de hablar de la moral y de la política, sino del lenguaje de la moral y la política (Skinner).

Estos tres desplazamientos que propongo para la ubicación en la discusión contemporánea de las ciencias sociales en general y en las ciencias de la política, en particular, de ninguna manera quieren decir que mi pretensión sea la de reducir los fenómenos a observar a este campo de interpretación. Me parece que los temas aludidos es totalmente necesario tenerlos en cuenta, pero de ninguna manera resultan suficientes para comprender los fenómenos contemporáneos en la relación gobierno - sociedad.

Particularmente resulta necesario tomar frente a ellos una interlocución crítica, son tres las razones en las que fundamentaré la necesidad de esta actitud.

i) si bien hay un interés por devolverle a las ciencias de la política su carácter normativo, es necesario tener en cuenta que en la discusión actual han predominado los supuestos utilitaristas

"...los términos del debate en la teoría política y legal recientes los siguen estableciendo los defensores del utilitarismo...Incluso entre aquellos que aspiran a demoler toda la estructura del pensamiento utilitarista, se ha considerado necesario plantear el problema central en forma de una pregunta acerca de si se está Por o Contra el utilitarismo" (Skinner, 26).

Tomar en cuenta este compromiso teórico de la discusión - en su situación actual - no nos exime de la necesidad de afrontar el tema, pero no tenerlo en cuenta, pasarlo por alto, puede llevar a serios equívocos.

ii) lo anterior lleva a plantear otro aspecto a tener en cuenta, el del carácter situado de la discusión. Si bien en la actualidad uno de los propósitos centrales de las ciencias sociales es discutir la validez formal de la argumentación, no se puede prescindir del hecho que parten de situaciones particulares, que no se cumplen mas que en algunas regiones del mundo, y que este elemento fáctico condiciona los términos de la discusión. Sobre este punto a puesto demasiado énfasis la producción teórica en América Latina y por tanto no hay que insistir más, sólo señalarlo.

iii) finalmente, el hecho que el giro lingüístico de la discusión ponga el acento sobre el consenso, no puede hacernos olvidar que sigue presente el problema de la verdad y la objetividad, por un lado, y el de los participantes en la comunicación por otro, puesto que

*"... el modelo discursivo limita la capacidad del otro al hecho de que estén presentes - o dicho en términos metzianos - 'coloca la capacidad del reconocimiento del otro bajo la reserva de la contemporaneidad'",* asimismo *"... la manía de las teorías del discurso, empeñadas en relacionar verdad con consenso, olvidan que hay palabras cuya verdad es la denuncia y por tanto el disenso"*. (Reyes Mate: 82 y 83).

Planteadas entonces estas inquietudes con el único propósito de sugerir algunas criterios de interpretación de los derroteros de la discusión contemporánea en las ciencias sociales y de la política, cuyo propósito, a su vez, no es otro que el de tener algunas precauciones en el análisis, pasaré a plantear algunos problemas que creo que quedan pendientes y que constituyen las "fronteras" en los saberes relacionados con la delimitación formal del objeto de estudio.

Tampoco puede dejar de enunciarse el asunto de que la disolución de los núcleos teóricos fuertes, vinculantes de posiciones teóricas y políticas, es una realidad contemporánea y que en consecuencia, más por una actitud académica que por un supuesto sentido de oportunidad política, es necesario también tomar distancia de todos aquellos modelos contemporáneos que se presentan a sí mismos

como el remedio a todos los males de nuestras carencias de recursos comprensivos y explicativos de los problemas del presente.

Por lo que hace al asunto de la legitimidad y la democracia el predominio - y necesaria discusión - de los enfoques que aspiran a construir la fundamentación racional de sus normas, que no descansen en supuestos externos, sino que por lo contrario alcancen una perspectiva "postmetafísica", no ha dejado lugar a la también necesaria atención del funcionamiento sociológico de otros tipos de "dominación legítima" (como por ejemplo la tradicional) que se siguen presentando, no solamente como residuos de etapas sociales o formas culturales precedentes, sino que en el hecho - y no tanto en el paradigma - se manifiestan en las sociedades industrializadas y que merecen su incorporación en la discusión contemporánea.

Otro asunto que me parece importante poner de relieve es el de la relación entre los aspectos formales y sustanciales de la problemática. No es raro que al pretender abordar el asunto de los aspectos sustanciales de la democracia, la justicia, o los criterios de racionalidad de las prácticas gubernamentales la pretensión sea inmediatamente calificada de ideológica y por tanto cancelada en su validez. Quienes así proceden olvidan un hecho fundamental, que la tan mencionada crisis de los parámetros de la modernidad - desafortunadamente tematizada de una manera más estruendosa

que rigurosa - proviene no solamente de su caducidad o su rebasamiento en las sociedades post (industrializadas, modernas, utilitaristas, consumistas, etc), sino también de su falta de constatación sociológica en las sociedades modernas. No se puede decir ni que la política se secularizó completamente, ni que los valores y las creencias se redujeron al ámbito de la vida privada, unas y otras realidades siguieron interactuándose - no solamente en la periferia o como residuo - en el corazón las sociedades modernas. En consecuencia, volver de nueva cuenta sobre los aspectos sustanciales de los temas señalados, puede ser ciertamente un asunto ciertamente ideológico, tan ideológico por lo menos como la pretensión de fundar la validez de la argumentación sólo sobre los aspectos procedimentales de la relación social.

Propondré tres ejemplos que intentarán dar cuenta de lo ahora dicho, a la vez que constituyen señalamientos que en sí mismos me parecen importantes. El primero tiene que ver con el asunto del mercado y la racionalidad; en varios de los desarrollos teóricos recurrentes en nuestro país se establece la relación entre racionalidad y mercado, de tal suerte que se asume que el parámetro de racionalidad de las acciones gubernamentales está dado por su ajuste al mercado, tal parece que la tan criticada visión teleológica y legalista de la historia, que hacía de la revolución su *nous* explicativo,

reaparece ahora teniendo a la noción de equilibrio como su centro. Estamos pues ante una noción equivalente (Cacciari).

El segundo punto tiene que ver que el asunto del bien público. Hasta ahora las posiciones presentadas sugieren la idea de bien público como algo vinculado al consumo, directamente o propiciando su incremento. Frente a ello hay que tener en cuenta que los bienes que en una relación gobierno - sociedad son demandados y se intercambian no son solamente los económicos, sino también son bienes de autoridad, entendidos como normas, reglas del intercambio social, y son también bienes de consenso - entendidos como obediencia y colaboración - que son aportados por los diferentes actores sociales (Rusconi), de tal suerte que con esta noción ampliada de bien público el análisis tiene que complejizarse puesto que debe dar cuenta de diferentes racionalidades materiales que se entrecruzan (económica, política, de usufructo de símbolos) y cuyo análisis de conjunto tendría que ver con la lógica de la acción gubernamental.

Asociado a lo anterior está el asunto de la acción colectiva y la decisión. Desde cierta perspectiva estas son controlables, en el sentido de racionales, toda vez que se parte del supuesto que todo individuo tenderá a maximizar sus beneficios y a minimizar sus costos, sin embargo este supuesto tiene mas de un problema teórico cuando se piensan

situaciones sociales geográfica o históricamente diversas donde

"...está en juego la capacidad de evaluar el bien colectivo o de grupo como un bien 'distinto' en cuanto implica la identidad que no es una cualidad que pueda calcularse como otras. El vicio de abstracción de las teorías del mercado y de la acción colectiva basadas en la llamada "elección racional" proviene verticalmente de la ideología burguesa clásica del individuo libre y poseedor, que dispone de sí y de sus bienes con pleno dominio de lo que es y de lo que quiere. Ficción ideológica aparte, un individuo concebido de esta manera no tiene necesidad de formarse una identidad colectiva, social y política a través de un proceso de integración con otros sujetos colectivos. El problema se plantea, en cambio, cuando en el curso del propio desarrollo burgués, la acción individual autónoma cede su puesto a procesos mucho más complejos." (Rusconi: 80).

Si el primer ejemplo planteado sugiere un deslinde con la centralidad teórica y práctica que en algunas corrientes contemporáneas se le confiere al mercado, si el segundo ejemplo trata de señalar los problemas que de lo anterior se derivan al enlazarse necesariamente con una antropología utilitarista, el tercer ejemplo trataría de sugerir ciertas distancias con respecto de las corrientes que abusan de los presupuestos hermenéuticos. En este sentido, si bien en la crítica anterior ya estaba sugerido como central el tema de la presencia de lo simbólico y su importancia para los procesos de identidad social, parece necesario que las ciencias de la política profundicen un poco más este aspecto pero teniendo en cuenta que:

"... es imposible disolver el problema de la identidad y la identificación en la noción de intersubjetividad sociológicamente entendida [...] Existe siempre, pues, un nivel pre-social y pre-comunicativo en el que se establece un código simbólico que es ciertamente vivido pero no realizado por los individuos. [esto plantea entonces la necesidad de

una perspectiva teórica que retome el rasgo mas profundo de Marx y de Freud: a saber, la idea de que - junto al elemento intersubjetivo/lingüístico - es componente insustituible de la sociedad y de su funcionamiento un elemento opaco, metaindividual, metadiscursivo y extralingüístico que actúa como condensado simbólico 'a espaldas' de la conciencia." (Marramao 1988: 75).

Debo insistir en que el planteamiento de estos asuntos es con la pretensión de tomar distancia crítica de las formulaciones teóricas referidas a lo largo de este apartado, de ninguna manera me propongo intentar desarrollar el conjunto de las implicaciones de estos interrogantes teóricos de frontera en la observación del objeto específico del trabajo, solamente el fundamentar la actitud de cautela con la que hay que tomar los desarrollos teóricos sobre el tema particular en cuestión, evitando dos actitudes que me parecen aportarían poco a la indagación que actualmente requiere nuestra época: una de ellas es el escepticismo ante cualquier pretensión de conocimiento objetivo, la otra, es dar por bueno lo ahora existente hasta que se demuestre lo nuevo, un tanto en la idea de moral provisional de Descartes, concluiré este apartado señalando algunos retos que tienen frente a sí las ciencias sociales y de la política en la actualidad.

El primer reto es la búsqueda del equilibrio entre la verdad objetiva y la razón práctica. Señalaba al principio que parece darse una oscilación entre ambos temas, durante un tiempo predominan los enfoques que tratan de establecer una legalidad totalizante para los fenómenos sociales, cayendo en un determinismo, durante otro tiempo predominan los enfoques

que ponen el énfasis en la voluntad, tendiendo a negar las posibilidades de un conocimiento objetivo.

Otro reto que me atrevo a plantear es el de la búsqueda de la adecuada relación entre el macro y el micronivel. Si la hegemonía de las perspectivas estructurales hicieron perder la atención sobre uno de los aspectos a los que hoy en día se ha vuelto la mirada: lo que ocurre en el pequeño nivel de lo cotidiano, lo revelador de esta vuelta de la mirada, y tal vez acompañada de una perspectiva de equilibrio natural de mercado, han dado lugar a que en la actualidad no se preste la atención a los fenómenos que tienen que ver con la búsqueda del marco de coherencia de esas pequeñas realidades cotidianas.

Como quiera, ante la crisis y el déficit explicativo de los modelos teóricos hay que tomar, además de una distancia crítica, una vuelta a los fenómenos, a la historia, para escrutar los signos de las nuevas realidades que nos permitan nuevas explicaciones frente a los nuevos interrogantes que los mismos fenómenos nos plantean, por lo que a continuación propongo algunas reflexiones sobre lo que se podría denominar los problemas pendientes en la transformación de las relaciones entre gobierno y sociedad.

La primera idea que quiero sugerir es la ya señalada de la necesaria distancia crítica con respecto de las visiones polares del análisis. Tampoco basta con apelar al viejo

recurso del punto intermedio. En la actualidad casi todo mundo está de acuerdo en que tal y como funcionó la relación gobierno - sociedad en la posguerra ni se puede mantener ni reeditar; aunque un poco menos claro pero, cada vez más se está también de acuerdo en que la mediación de las relaciones sociales centradas fundamentalmente en el mercado es más un asunto discursivo que una posibilidad histórica. Casi todos podrían estar de acuerdo en que el futuro más probable se puede encontrar en algún punto intermedio. El problema entonces para las ciencias sociales y de la política es justamente establecer cuál podría ser ese punto intermedio entre la enorme cantidad de combinaciones posibles. Si para el sentido común podría bastar con la afirmación de la probabilidad del punto intermedio, para la actitud científica el problema inicia precisamente ahí.

De otra manera, parece bastante probable que en el futuro no tengamos una sociedad, ni centrada en el gobierno, ni un gobierno con funciones exclusivas de vigilancia de la norma positiva. El problema entonces es cómo reconstruir el tipo de vínculos que se pueden establecer entre gobierno y sociedad, plantearé algunas interrogantes posibles en los niveles en que he propuesto el análisis de esta relación:

i) en el nivel de las relaciones económicas. Se puede estar de acuerdo con que en la actualidad la demanda de largo plazo está relacionada con una mayor autonomía en las decisiones económicas de los agentes privados; también se podría estar

de acuerdo con que la complejidad de los procesos para alcanzar la reestructuración de las relaciones productivas y comerciales implica fuertes contenidos de mediación gubernamental, en consecuencia ¿cuáles son los puntos de equilibrio entre la libertad de los agentes privados y los requerimientos de habilitación sustancial por parte de los gobiernos?;

En México la crítica a las irracionalidades del exceso de intervencionismo ha sido particularmente bien recibida, debido tal vez a que la estrategia dominante en la década del setenta fue justamente la de la expansión de la actividad gubernamental; de tal suerte que entonces racionalidad se identifica con disminución de todo tipo de acción gubernamental, a la pregunta de cómo racionalizar un determinado campo problemático la respuesta es siempre la misma: con menos acción gubernamental. Sin embargo, algo que deja en claro contemplar la escena internacional es que las opciones que se puedan tomar son más diversas que la sola expansión del mercado. Introducir esa diversidad en la reorientación, en la conducción razonable y racional de las sociedades, parece ser el principal reto contemporáneo para la gestión gubernamental, lo cual podría equivaler a desarrollar el lado productivo de la diversidad.

Si suponemos que hay diversas vías de la expansión capitalista y que el énfasis en las bondades del mercado no

es más que una de las expresiones de la lucha ideológica contemporánea, más que de la regularidad empírica de los fenómenos económicos, resulta entonces que el asunto de la optimización de los recursos productivos no puede responderse siempre con la respuesta fácil de la desregulación.

Se podría apelar a la distinción fundamental que utiliza Thurow entre economías de maximización de la ganancia y economías de maximización de la producción. Para las primeras lo importante es la optimización de los dividendos, aún que esto suponga la disminución de los trabajadores o la disminución de la tasa de ahorro y de inversión, al final de cuentas, aún a costa de la propia institucionalidad de la empresa. Por lo contrario, aquella empresa que pone a su centro la producción, establece como criterio fundamental la penetración del mercado más que el rendimiento, la inversión más que la utilidad, la preservación de una planta laboral entrenada e identificada con los objetivos de la empresa más que la reducción inmediata de costos (Thurow).

El "éxito" de las teorías que identifican racionalización con maximización del beneficio parecen contradecirse con los hechos empíricos de otras racionalidades en las que el criterio fundamental no es la maximización de la utilidad y que en la práctica van desplazando a las racionalidades maximizadoras del beneficio.

"Las recientes pruebas empíricas también parecen favorecer el éxito general de las empresas constructoras de imperios. Las empresas basadas en el principio de la economía de producción sin duda están desarrollando una ofensiva en los mercados internacionales, y en cambio las que se basan en la maximización del beneficio están a la defensiva" (Thurrow: 175).

ii) en el nivel del bienestar social. Parece también claro que gobiernos y capitales ya no están dispuestos a mantener los elevados costos de una seguridad social "universalizada", sin embargo, parece también cierto que - particularmente en los países "desarrollados" - es bastante difícil llevar las reducciones mucho más allá de donde han llegado en la actualidad; por otro lado, la reestructuración de las relaciones de trabajo parece también estar demandando fuertes dosis de bienes públicos para hacerse factible; ni la privatización de los instrumentos de bienestar social, ni la negociación caso por caso aparecen como sucedáneos permanentes y eficaces de la política social y de la negociación colectiva. Sin embargo existen otras visiones, no comprometidas con el pensamiento liberal, que sin tampoco regresar a las posiciones del estatismo, plantean que habría que distinguir entre **prestación, regulación y financiación** de los servicios de bienestar social, la última debiera ser hecha con fondos públicos, las dos primeras no necesariamente reclaman la intervención de agencias gubernamentales, a partir de lo anterior se propone la elaboración de fórmulas imaginativas que no se queden en perspectivas empresariales, sino que supongan una reforma democrática (Ascoli)

Incluso la misma idea de privatización empieza a ser vista como susceptible de enfoques alternativos:

" Para que la <privatización> tenga un potencial progresivo, su objetivo debe dotar de poder a los grupos más pobres y menos favorecidos, no celebrar consultas con un <público> abstracto. [...] La respuesta que aquí se da es que los costos deben de socializarse, pero que los servicios no tienen que ser gestionados necesariamente por el Estado. Sea cual fuere la respuesta, hay que reconocer que el desarrollo de determinadas formas de bienestar tendrá lugar en el sector privado. Actualmente las prestaciones del bienestar fiscal y profesional constituyen la columna vertebral de un sistema de bienestar que los individualistas económicos pueden manipular en su provecho político. Si se quiere que aumenten la equidad, la libertad, la posibilidad de opción y la participación popular, será preciso que la izquierda haga gala de una capacidad de respuesta más imaginativa y flexible que hasta ahora". (Ascoli: 99, 116, 123).

¿puede pensarse en la generación de mínimos de consenso sin el desarrollo de políticas de redistribución?, ¿pueden pensarse nuevos mecanismos de gestión pública del bienestar sin mediación de agencias gubernamentales?.

iii.- en el nivel del acuerdo político. Parece que las transformaciones de los últimos años han dado la razón a Lindblom cuando afirmaba que *"no todos los sistemas basados en el mercado son democráticos, pero todo sistema democrático es también un sistema basado en el mercado"*. Sin embargo, si partimos del supuesto que tanto las reestructuraciones como las nuevas condiciones que estas han generado requieren de acuerdos de macronivel y, si partimos también de la dificultad de que las actuales formas de representación tengan la capacidad de propiciar solidaridades fuertes ¿cómo pensar entonces la integración entre representación social,

espacios de concertación y adecuación de las agencias gubernamentales?.

Por otra parte, cuando constatamos la persistencia de regímenes autoritarios en países que desde años atrás han iniciado su carrera desenfrenada hacia la modernización y que más mercado no ha dado lugar a más democracia y ni siquiera a mayor eficiencia en la gestión gubernamental, tal vez porque ésta se da en medio de la ausencia de control social, resulta entonces que si los problemas anteriores, sugeridos de cara a los fenómenos del último lustro en los países desarrollados, los pensamos ahora de cara a América Latina, podría estarse mas fácilmente de acuerdo con que la complejidad que revisten es mucho mayor y que, tal vez ahora mas que nunca, las respuestas podrían ser bastante distintas. Al respecto una agenda mínima para la región es la que propone la CEPAL

*"... al iniciarse la década que antecede al nuevo milenio, América Latina y el Caribe enfrentan una encrucijada. Se trata, nada menos, de reencontrar el camino para acceder al desarrollo; un camino que parece haberse perdido en el turbulento decenio que recién concluyó. La superación de la crisis lleva implícita una acumulación extraordinaria de exigencias. Tan sólo a título ilustrativo: de un lado, es preciso fortalecer la democracia; de otro, hay que ajustar las economías, estabilizarlas, incorporarlas a un cambio tecnológico mundial intensificado, modernizar los sectores públicos, elevar el ahorro mejorar la distribución del ingreso, implantar patrones mas austeros de consumo, y hacer todo eso en el contexto de un desarrollo ambientalmente sostenible." (CEPAL 1990, p. 12).*

El dilema fundamental de la actualidad parece que, más que identificar la racionalidad en la gestión gubernamental en la estrategia simple de la desregulación, la

flexibilización y la ciudadanización, consiste en ubicar la combinación adecuada, razonable y racional de los resultados que van arrojando la diversidad de experiencias, la disyuntiva fundamental parece ser de cómo la gestión gubernamental es capaz de recuperar su posibilidad de otorgar orientación nacional a sus sociedades, de reconstrucción de lo público, más allá de intervencionismo y del mercado.

## CAPITULO II LA PROFUNDIZACION DEL INTERVENCIONISMO

### 2.1. Los antecedentes (del milagro a la crisis).

Varios años de crisis económica y de búsqueda de alternativas para la política mexicana casi nos han hecho olvidar que hasta hace poco era casi obligado iniciar los análisis sobre la situación del país con el señalamiento del asombro que causaba a los analistas, sobre todo extranjeros, el crecimiento económico, la estabilidad política y el mejoramiento continuo de las condiciones de vida de la población.

Acción directa sobre la economía, tutelaje obrero en las relaciones laborales, políticas sociales tendentes a incorporar a cada vez sectores más amplios de la población, control sobre los organismos de representación social, parece que se combinaron eficazmente para dar paso a esa "edad de oro" de la relación gobierno/sociedad de las décadas de la segunda posguerra y que, hacia fines de la década de los cincuenta, tomara una orientación mucho más específica que más adelante sería denominada "Desarrollo Estabilizador". Como a este fenómeno le está ocurriendo lo que ha todo hecho económico importante, que termina pareciéndose más a sus relatos que a su propia realidad y como, por otra parte, no es propósito de este trabajo dirimir la objetividad histórica de este período, me limitaré a ofrecer algunas hipótesis que

sirvan como punto de partida ineludible del tratamiento del viraje que experimenta la gestión gubernamental en México en la década de los setenta.

Tal vez con lo que habría que iniciar cualquier mirada sobre el período es con la interrogante que al respecto se planteaba Roger Hansen:

*"¿cómo un sistema político que ha enriquecido enormemente a sus élites política y agrícola industrial, a la vez que en general ha reducido al mínimo las mejoras en el bienestar de la gran mayoría de la población de México, ha podido conservar un grado de estabilidad política que es vital para el sostenido desarrollo económico?" (Hansen: 214).*

Tomar esta pregunta como referente, mas que intentar responderla, es algo que puede ayudar al orden de la exposición.

#### **2.1.1. La intervención económica del gobierno.**

El crecimiento económico de México a partir de la década de los cuarenta está claramente - aunque no exclusivamente - vinculado a la expansión industrial (Solís, Reynolds 1977, Ibarra), a su vez esta expansión se relaciona con la protección "natural" que significó la segunda guerra mundial y su prolongación en el conflicto de Corea, mismos que contribuyeron al auge de las exportaciones que cubrían los costos de la expansión industrial; sin embargo, terminados los conflictos bélicos el sector externo lo resintió, plateándose así dificultades para la continuidad del

crecimiento, las exportaciones pasaron de tasas de crecimiento del 9.9 en 1954 a sólo de 1.9 en 1959 (Pellicer y Mancilla).

La acción gubernamental frente a este fenómeno fue propiciar las condiciones para un crecimiento endógeno, para lo cual se propuso la continuidad en el proceso de sustitución de importaciones, asegurando el comportamiento estable de las variables macroeconómicas, así como también, la captación del ahorro externo. La acción directa sobre la producción avala la reorientación hacia el crecimiento industrial, así, mientras que en 1951 la inversión del Sector Público Federal se dirigía en un porcentaje del 20.5 para el desarrollo agrícola y un 25.8 para el industrial, diez años después en 1961, estas proporciones habían cambiado a 9.2 y 47.3 respectivamente (Nafinsa 1977: 369).

La política monetaria y financiera también tenía este sentido, el mantenimiento de la paridad a toda costa se constituía en un factor fundamental para el crecimiento industrial:

*"...el tipo de cambio 'pegado' no era sólo un precio fijo de la divisa, sino también una forma de subsidio para la producción y el consumo del sector privado mediante importaciones baratas, mientras el déficit realmente se financiaba con la deuda pública" (Reynolds 1977:).*

Esta estrategia dio lugar a la tendencia creciente al déficit gubernamental, que se va convirtiendo en uno de los límites principales para la reproducción del modelo, este fenómeno parece estar asociado a algunos factores: a) el bajo nivel de captación impositiva sobre la producción, en 1968 de dieciocho países de América Latina, México ocupaba el último lugar en cuanto a porcentaje de los ingresos públicos respecto del PNB (Hansen: 114);

b) el creciente déficit en la balanza de cuenta corriente que traía consigo la expansión industrial, así mientras que en 1959 el saldo fue de -130.5 millones de dólares, para 1970 se había incrementado a -945.9 (Nafinsa 1977: cuadro 7.1).

El financiamiento de este déficit se realizaba tanto por un mayor endeudamiento interno con la banca (Fitzgerald), como por mayor endeudamiento externo, mismo que en 1970 rebasaba ya el coeficiente de solvencia que manejaba el FMI.

Si se intentara un balance de los resultados de esta etapa de industrialización y de las modificaciones habidas en la estructura industrial tendríamos algunas opiniones:

"...el debilitamiento de las industrias tradicionales resulta probablemente mas agudo de lo que podrá parecer a primera vista [...] las que han alcanzado mayores tasas de crecimiento no lo han hecho al amparo de una evolución especialmente favorable de la demanda final, sino de otras causas. Unas veces se han efectuado desplazamientos de productos sucedáneos, otras ha actuado la demanda externa como elemento dinámico y, en otros casos, la evolución se ha debido a la prolongación del proceso de sustitución hacia las materias primas" (Ibarra).

El balance también parece indicar que este estilo de expansión industrial coadyuvó a establecer las condiciones para que se pudiera propiciar la movilidad social ascendente al mismo tiempo que las élites mantenían sus ingresos, sin tener que redistribuirlos hacia otros sectores de la población, y sin tener que comprometerlos en fuertes inversiones para modificar la productividad:

*" los resultados en la productividad de la experiencia mexicana son estimulantes ya que muestran cómo puede obtenerse un considerable crecimiento en la producción per capita sin que ocurra ningún milagro en la productividad en los sectores individuales de la producción, sino simplemente aplicando el capital y el trabajo a los sectores de alta productividad y cambiando con ello la estructura de la producción" (Reynolds 1977: 96).*

Ya para fines de la década de los sesenta se empezaban a expresar los temores de que este estilo de crecimiento no se pudiera continuar en el mediano plazo, parecía como si el panorama se enturbiaba a causa de su propio éxito:

*"El crecimiento del mercado rentable que enfrentaban todas las ramas industriales, aunado tanto a la política económica de incentivo a la industria, a la disponibilidad crediticia interna y externa, como sobre todo a las perspectivas optimistas del mercado creciente, crearon condiciones para altas tasas de inversión en la industria de transformación [...] lo que generó una sobrecapacidad instalada en ciertas industrias respecto al tamaño y crecimiento del mercado al cual dirigían sus productos" (Huerta: 12).*

Con esto tenemos que por el lado de la gestión económica se acumulaban tres aspectos tensionantes: a) la falta de dinamismo del mercado interno para la continuidad del proceso

de expansión industrial; b) la sobreinversión existente en algunos sectores; c) la necesidad de innovaciones que permitieran la continuidad del proceso industrializador;; d) el deterioro del sector externo; e) el déficit de las finanzas públicas.

Se hacía evidente que si se quería continuar con la expansión económica resultaba necesario aumentar la capacidad de gobierno sobre esa actividad, misma que si bien fue en aumento a lo largo del período, no alcanzaba aún la complejidad que se podría observar en varios países europeos, al final de cuentas la expansión de la economía mexicana se hacía a la sombra del modelo norteamericano de consumo y producción (Fajnzylber, 1989), modelo que, comparativamente con los países desarrollados, presentaba una menor tendencia a la acción directa del gobierno sobre la economía (Therborn).

#### 2.1.2.- La política social.

Tal vez una de las expresiones que mejor podrían sintetizar el comportamiento del gobierno mexicano en materia de bienestar social es la que formulara uno de los principales analistas para el período que ahora se considera:

*"El surgimiento del estado activo en los asuntos públicos de México ha sido lento por lo que hace a los gastos en pro de los social."* (Wilkie: 189).

Se puede decir que en los primeros lustros del auge industrial el mejoramiento de los indicadores de bienestar de la población dependió más del efecto del crecimiento acelerado que de una política deliberada en tal sentido:

*"El dinámico desarrollo experimentado ha servido, hasta ahora, de válvula de escape a ciertas presiones sociales que hubieran aflorado en otras circunstancias. La posibilidad de ascenso en la escala de remuneraciones se ha debido, más que a la elevación de los salarios reales en cada rama de actividad, a las oportunidades de traslado que una economía en crecimiento ofrece para fuertes contingentes de mano de obra hacia ocupaciones de más alta productividad" (Ibarra: 118).*

Estos niveles de gasto, si bien se mantuvieron comparativamente bajos respecto de países con niveles similares de desarrollo, pareciera que su incremento se asociaba a la aparición de tensiones sociales, es así que en el gobierno de Adolfo López Mateos, después de los conflictos sindicales, el gasto público en bienestar social asciende significativamente. Lo mismo ocurrirá durante el gobierno de Luis Echeverría Álvarez (LEA), que después del conflicto del 68 tiene una estrategia que incorpora la expansión del gasto público en este rubro, tal vez otro tanto se podría decir del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, después de la llamada de atención al gobierno que significó el resultado electoral de 1988, sin embargo esto lo analizaré en su momento, por ahora me limitaré a formular la hipótesis que: durante el período previo a la década de los setenta (y también después) la política social ha jugado mas bien un papel de instrumento

para contender en lo inmediato con los conflictos sociales, y no como un mecanismo estable - calculable para los actores - de redistribución de beneficios o incremento del bienestar social.

### **2.1.3.- La negociación política.**

Durante las décadas previas a los setenta me parece que no se puede percibir una estructura de negociación tripartita, las instituciones que por lo menos en su intencionalidad tenían este propósito son mas bien escasas y con niveles de competencia bastante específicos. Se trata de las Juntas centrales de conciliación y Arbitraje que datan de 1917, del Consejo Técnico del Seguro Social en 1943, la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos y la comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades (Silva).

El gobierno funcionaba eficazmente como centro y árbitro de la política, los mecanismos de negociación con los empresarios funcionaban eficazmente, surgiendo sólo conflictos aislados en el caso de los intentos de reforma fiscal o en el caso de los libros de texto gratuitos (Lerner y Raslky).

Con los obreros las relaciones fueron bastante fluidas después de la confrontación inicial del sexenio de López Mateos, la salida que se les dio implicó una readecuación de

el vínculo gobierno - trabajadores, mismo que se mantuvo por quince años (Trejo), se otorgaron concesiones en materia legislativa, pero en ningún momento se permitió el avance de la disidencia

Se puede decir que en lo político la persistencia de la estabilidad ha estado fuertemente relacionada con la permanencia de dos instituciones: el presidencialismo, el cual al funcionar como árbitro de última instancia, evitando con ello las consecuencias desestabilizadoras de la libre confrontación entre fuerzas políticas y, por otra parte, en la existencia del sistema de partido dominante, a través del cual se establecen los mecanismos de comunicación y negociación con los estratos populares, todo ello por supuesto en un entorno electoral no competitivo y de subordinación de las organizaciones sociales a los mandatos gubernamentales.

#### 2.1.4.- Algunas reflexiones de conjunto.

Para concluir la parte de antecedentes hay que referirse a la pregunta obligada de si este período puede considerarse como de la construcción de un modelo de estado social en el país. Para algunos autores la respuesta tiene que hacerse de manera afirmativa, aunque imponen una característica adicional al ES: el autoritarismo:

*"El atraso capitalista y la necesidad de acelerar la acumulación en medio del atraso impuso autoritarismo: Estado social autoritario no significa otra cosa que el Estado social incompleto, incapaz de basarse en las concesiones a los dominados y en la institucionalización de la lucha de clases."* (De La Garza, 1988: 29)

El gobierno mexicano, así como otros de América Latina, comparte con los países desarrollados la idea de la centralidad del Gobierno, tiende a regular la economía, pero esta acción implica más un proceso de adaptación permanente que una planificación *strictu sensu*. Las acciones en materia de bienestar social aparecen sólo de una manera reactiva ante los conflictos sociales. La estabilidad política depende del monopolio gubernamental sobre las organizaciones de representación de los sectores sociales, en medio de un sistema político no competitivo. Difícilmente esto pueda ser llamado estado social, tal vez habría aún que encontrar una denominación específica para este fenómeno del siglo XX que comparte con muchos otros modelos de sociedad la centralidad que asume la gestión gubernamental.

No se puede terminar esta mínima exposición de los antecedentes sin señalar que a inicios de la década de los setenta, el conjunto de las prácticas gubernamentales parece reclamar una adecuación ante los problemas de la época: una economía de la cual las bases de su éxito ya no se pueden sostener, un nivel de desigualdad social que interpela tanto a la legitimidad del régimen como a la continuidad de la expansión económica y, un fuerte estrato social surgido del

cambio postrevolucionario, que interpela y reclama modificaciones al actor central, al estado posrevolucionario: las clases medias. A todos estos desafíos tendría que dar respuesta el nuevo gobierno, lo que representaría un viraje respecto de por lo menos las dos últimas décadas del período considerado.

## 2.2.- El viraje.

Al final de la década de los sesenta se manifiesta claramente un malestar en la sociedad mexicana, el movimiento médico del 66 y la rebelión estudiantil del 68 así lo demuestran. este malestar se expresa entre la intelectualidad a través del cuestionamiento de los resultados del período de expansión industrial, salvo raras excepciones mas que estar referido a la potencial crisis económica que algunos ya anunciaban, está referido a los resultados del crecimiento económico y de la acción gubernamental que coadyuvó a posibilitarlo. lo que se cuestiona es la escasa participación de las mayorías en los beneficios del crecimiento económico, el retraso en la integración de las regiones a la dinámica nacional, la escasa participación de la sociedad en la toma de decisiones; de todo ello se concluye en que existe un dilema para el futuro inmediato entre autoritarismo y democratización.

*"Por su parte la clase dominante no puede ocultarse que la democratización es la base y el requisito indispensable del desarrollo, que las posibilidades de la democracia han aumentado en la medida en que han aumentado el ingreso per*

capita, la urbanización y la alfabetización; que subsisten obstáculos serios y de primera importancia como la sociedad plural y que el objetivo número uno debe ser la integración nacional" (González Casanova, 1976: 226).

"...el sistema político, como una consecuencia del rápido proceso de cambio socioeconómico que ha experimentado el país, tendrá que redefinirse. En su apertura y redefinición, de un sistema rígido a uno más flexible en donde la participación asuma características más efectivas, parece descansar la condición sobre la que puede preservarse la estabilidad política así como el desarrollo económico sostenido del país" (Reyna: 535).

"...o el futuro inmediato consiste en el avance progresivo con la participación de un número cada vez mayor de mexicanos, o, por el contrario, es un futuro incierto que puede costar muchos sacrificios, hasta que el país vuelva a encontrar la fórmula de su progreso" (Flores, V.:502).

Junto con las posiciones críticas al gobierno mexicano por los resultados económicos y políticos del crecimiento económico, aparecen posiciones de otro sector de la intelectualidad - mas cercanas al gobierno y cuya cercanía se acrecienta con el sexenio que inicia en 1970 - que más que criticar al gobierno en su conjunto o al estado, critican su comportamiento específico en la segunda mitad de la década de los sesenta.

Para esta segunda corriente el problema fundamental que existe es el que el estado ha dejado demasiado en manos de la iniciativa privada el desarrollo del país:

"...durante el sexenio 1965 - 1970, el gasto público federal disminuyó su ritmo de crecimiento... La consecuencia inmediata más importante ...fue la caída concomitante del ritmo de aumento de la inversión pública...en otras palabras, la federación dejó en manos del sector privado una mayor parte de la responsabilidad del crecimiento de la economía" (Alejo: 62).

La consecuencia de lo anterior, para otros que comparten el diagnóstico, es que esta actitud de confianza en la iniciativa privada representa serios problemas tanto para la continuidad del desarrollo económico como para el cumplimiento de los objetivos de bienestar social:

*"...la atonía del sector público contrasta con la necesidad de intensificar su acción de agente promotor del desarrollo y de atender a nuevas responsabilidades sociales con la prontitud y selectividad que demanda la creación de condiciones propicias para la evolución de las fuerzas económicas [...] Cumplir con dichas exigencias entraña, en primera instancia, vigorizar la captación de recursos del Estado a través de una reforma fiscal y otros mecanismos complementarios y, en segunda definir nuevos objetivos e instrumentar sin tardanza los programas necesarios para alcanzarlos" (Ibarra: 154).*

Esta segunda posición concluye que una actuación más dinámica del sector público tendrá como resultado la superación de la desigual distribución de los beneficios del crecimiento económico, así como remontar los obstáculos que se oponen a él, avanzando hacia un promisorio bienestar con crecimiento económico.

Mientras que la primera posición pone el énfasis en la democratización como vía para corregir las contradicciones sociales y económicas de la sociedad mexicana, la segunda lo pone en la recuperación del dinamismo de la actividad del sector público para la corrección/modernización de la estructura social. No obstante estas diferencias podemos concluir que ambas están de acuerdo en la centralidad de la

**acción gubernamental para lograr el avance hacia una nueva etapa de desarrollo del país.**

Pero no son estos los únicos proyectos que se plantean al final de la etapa del Desarrollo Estabilizador, hay otra visión que propone alternativas contrapuestas y que también alcanza expresión en algunos sectores del gobierno. La Subcomisión de Inversión - Financiamiento del Sector Público Federal, elaboró en 1970 un documento programático para el periodo 1971 - 1976, basado - según el propio texto - en la experiencia de los cinco años anteriores, en él se señala que los objetivos básicos de la política económica debieran ser:

*"a) seguir manteniendo el equilibrio entre el gasto y los recursos financieros disponibles no inflacionarios;  
b) elevar significativamente el ahorro del sector paraestatal para reducir o eliminar las transferencias que reciben del gobierno federal, con objeto de incrementar los recursos disponibles del propio gobierno federal que serán complementados con ampliaciones de la base tributaria, la creación de nuevos impuestos y la revisión de tarifas;  
c) orientar el crédito externo a proyectos que contribuyan directamente al objetivo de reducir el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos;  
d) el crédito interno deberá corresponder al incremento del ahorro voluntario captado por el sistema financiero y, al fijarse la participación del sector público, se tomarán las necesidades de expansión de la inversión privada..." (SPP-FCE 1985: 13).*

Esta tercera posición parece ser congruente con la preocupación empresarial por la creciente insuficiencia del financiamiento interno y de las tendencias al estancamiento, frente a lo cual se plantea la necesidad de encontrar fuentes alternativas de captación de divisas, dentro de lo que

debiera jugar un papel importante la inversión extranjera directa, así como la colocación de productos en el mercado exterior, alternativas que requieren de una política estabilizadora. Este se puede ver expresado en el discurso que el presidente de la COPARMEX dirigiera al Presidente de la República en enero de 1971:

*"El sistema de subsidios ha propiciado con frecuencia el encarecimiento de nuestros productos... lo que tiene como consecuencia final la imposibilidad que compitan con ventaja en el exterior"*

*"El tiempo nos ha dado la razón en el sentido de que el control de precios sólo disfrazó una espiral inflacionaria"*

*"...no parece prudente que el gobierno destine los recursos del pueblo a la operación de empresas, en gran número deficitarias, cuando los particulares pueden atenderlas debidamente" (Gov. Méx y Coparmex).*

En síntesis, se puede decir que en la sucesión presidencial de inicios de la década de los setenta son tres los proyectos que se perfilan:

a) el proyecto democratizador, que ubica justamente en la expansión de la democracia la clave fundamental para la superación de la condición de atraso e injusticia prevalecientes, esta perspectiva era sostenida por la intelectualidad portadora, de alguna manera, de una identidad de izquierda;

b) el proyecto desarrollista, que ubica la clave para la solución de los mismos problemas en la expansión económica por medio de la continuidad del proceso de industrialización, los representantes principales de esta posición son los intelectuales vinculados por diversas vías al aparato

gubernamental, sin hasta entonces tener posiciones de relieve;

c) el proyecto estabilizador, cuya propuesta fundamental era el mantenimiento estable de las variables macroeconómicas a fin de posibilitar la continuidad de la inversión privada, los portadores de esta perspectiva serán los sectores empresariales y los funcionarios públicos vinculados al sector financiero de la administración pública.

Creo que se puede afirmar que el proyecto asumido por el nuevo gobierno fue el segundo, con ello se iniciaba una nueva etapa de la relación gobierno/sociedad, cuya transformación parece que hasta hoy no ha concluido. Esta etapa que abarca doce años tiene como característica fundamental el intento de recuperación del crecimiento sostenido - como base de la reproducción de la estabilidad política - por medio de la ampliación de las funciones gubernamentales a nuevas esferas de la vida social y económica. Se trata de una etapa en la que, si bien experimenta diferencias significativas, en su conjunto parece denotar la confianza en que el impulso gubernamental modernice al aparato productivo, la ampliación de la oferta de bienestar social recupere legitimidad y amplíe la participación y que la conducción corporativa de la política sea eficiente para la asignación autoritativa de finalidades sociales. El análisis que presentaré trata de establecer cómo fueron apareciendo sucesivamente los límites de esta perspectiva de gestión gubernamental hasta el grado

de tener que introducir un giro de 180 grados en su orientación.

En su mensaje de toma de posesión el Presidente Echeverría señaló:

"Por la Revolución hemos afirmado la libertad ciudadana, la paz interior, el crecimiento sostenido y nuestra capacidad de autodeterminación frente al exterior. Sin embargo subsisten graves carencias e injusticias que pueden poner en peligro nuestras conquistas: la excesiva concentración del ingreso y la marginación de grandes grupos humanos amenazan la continuidad armónica del desarrollo [...] Alentar las tendencias conservadoras que han surgido de un largo periodo de estabilidad equivaldría a negar la mejor herencia de nuestro pasado. [...] México no acepta que sus medios de producción sean manejados exclusivamente por organismos públicos; pero ha superado también las teorías que dejaban por entero a las fuerzas privadas la promoción de la economía... El régimen mixto establecido por la Constitución presupone que la inversión pública tiene la fuerza suficiente para dirigir el crecimiento [...] La libre empresa puede ser fecunda sólo si el gobierno posee los recursos suficientes para coordinar el cumplimiento de los grandes objetivos nacionales ... Nos enfrentamos a una fase del desarrollo en que la innovación y la eficiencia deben regular la actividad industrial. Debemos incorporarnos plenamente a la modernidad por el mejoramiento de la capacidad creativa [...] No es cierto que exista un dilema inevitable entre la expansión económica y la redistribución del ingreso. Quienes pregonan que primero debemos crecer para luego repartir se equivocan o mienten por interés...es indispensable compartir el ingreso con equidad y ampliar el mercado interno de consumidores... distribuir el bienestar, la educación, la técnica..." (S. de la Presidencia).

Este discurso lo concluía el nuevo gobernante haciendo un llamado a una amplia alianza política revolucionaria integrada por obreros, campesinos, empresarios nacionalistas, intelectuales y funcionarios públicos.

En suma el nuevo gobierno se proponía convertirse en el "empresario innovador" que estaba reclamando la economía del país, redistribuir el ingreso que eliminara el crecimiento de los niveles de miseria y desigualdad, así como también recuperar la iniciativa política para el gobierno, fortaleciéndose con la reestructuración de una nueva alianza revolucionaria, pretendía actuar simultáneamente sobre todos los principales aspectos de la sociedad.

No es ocioso recordar que esta estrategia se elabora en medio de un contexto internacional en el cual la primera reacción de los países desarrollados ante la aparición de los signos críticos fue justamente la de la profundización de los mecanismos característicos del modelo de Estado Social, mismo que ya a fines de la década de los setenta empieza a ser severamente cuestionado.

La toma de conciencia del gobierno de que el Desarrollo Estabilizador había agotado sus posibilidades de contribuir al crecimiento sostenido de la economía por un lado y, por otro, la conciencia del cuestionamiento que a su gestión iba surgiendo del seno de la sociedad llevaba a proponerse un doble objetivo: modernizar la producción por medio de reformar el papel del sector público en la economía y, simultáneamente, desarrollar una estrategia de redistribución del ingreso, de otra manera, desarrollar una política

económica anticrisis y asegurar la permanencia del consenso social.

La estrategia de conjunto del Desarrollo Compartido se basaba en una orientación de corte keynesiano, con una perspectiva de un papel más activo del gobierno en la economía, lo que a su vez reclamaba el mejoramiento de las finanzas públicas, las líneas generales de la estrategia fueron:

- superación de la estrechez del mercado interno por medio de la redistribución del ingreso, tanto por la vía del incremento de la ocupación como por la del crecimiento del salario;
- mejoramiento de las finanzas públicas, tanto por la vía fiscal como por la de precios y tarifas de empresas y organismos del sector público;
- propiciar que el aumento de la demanda interna - que se alcanzaría a través de la distribución del ingreso - se constituya en la base para la exportación de bienes manufacturados, lo que contribuiría a corregir el desequilibrio externo, en relación a lo cual se proponía además;
- la promoción de la eficiencia productiva y la revisión de la política fiscal de fomento industrial;
- la reorganización del sector agrícola, en lo que jugaría un papel fundamental la continuación de la Reforma Agraria;

- en lo político el nuevo gobierno se proponía llevar adelante una apertura democrática que posibilitara la participación de los inconformes.(1)

Anticipando la conclusión señalaré que el período se va a caracterizar por la dificultad del gobierno de atraer en torno de su proyecto a la inversión privada y de generar la alianza política que le permita forzar el alcance de sus objetivos. La política anticrisis que se siguió no resolvió el problema de la crisis económica y trasladó ésta al ámbito de la política.

## 2.2.1.- El Viraje y sus consecuencias.

### 2.2.1.1.- La política económica.

Si nos preguntamos si los propósitos iniciales de gobierno se transformaron en realidad tendríamos que responder que sí, aunque también añadir que sólo en parte. Si el objetivo era recuperar el crecimiento económico nos encontramos con que el promedio de crecimiento del PIB para el período fue de 5.1% (Nafinsa 81), si la pretensión era que el gasto público se convirtiera en la locomotora de este

---

(1) Si bien resulta difícil ubicar algún documento oficial en el que se expresen estos planteamientos, parece haber acuerdo entre los analistas de que de manera oficiosa el documento que contiene estos planteamientos es el libro: La Política Económica del Nuevo Gobierno, editado por el Banco Nacional de Comercio Exterior, México, 1971.

crecimiento nos encontramos con que la participación de la inversión pública en el conjunto de la inversión bruta fija pasó del 31.5% en 1971 al 45.0 en 1975 (Nafinsa, 1977). La expansión experimentada por las entidades paraestatales (entre organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria y fideicomisos) fue exorbitante: de un total de 84 que existían en 1970 se pasó a un total de 845 en 1976. Todo lo cual significaba un incremento real del gasto público, en proporción al PIB, del 6.6% en 1971 al 26.9 en 1975. El crecimiento impulsado por la locomotora gubernamental funcionó, sin embargo la contrapartida de este crecimiento fue bastante dolorosa.

Si en 1970 se consideraba ya elevado un déficit en la finanzas públicas del orden del 10.8%, para 1975 éste se había elevado al 29.9 (con base en datos de SPP 1988: 104), la deuda pública externa había crecido varias veces para ubicarse en 19 600 millones de dólares llevando el coeficiente de solvencia (servicio deuda/exportaciones totales) de cerca del 25% en 1970, al 31.0 en 1976 (Cepal 1977). Todo lo cual dio lugar a que los mismos problemas que el diagnóstico realizado a inicios del sexenio señalara como obstáculos fundamentales para el crecimiento económico se presentarán seis años después pero de manera mas agudizada, irrumpiendo violentamente en la tranquilidad del tipo de cambio que se había mantenido sin variaciones a lo largo de 22 años y llevando a la producción a una contracción mucho

mas severa que la experimentada al principio de esa gestión. Evidentemente que ante una situación así lo primero que hay que preguntarse es ¿qué fue lo que ocurrió?

Creo que no sería necesario justificar demasiado el no incorporar posiciones que insisten en aspectos superficiales para explicar las contradicciones que experimentó el desarrollo compartido, tales como la torpeza del jefe del ejecutivo, el derroche de recursos, el robo de los fondos públicos, la excesiva centralización de las decisiones, etc. Más bien quiero traer a colación aquellas interpretaciones que fijan la atención en fenómenos más serios susceptibles de análisis, en particular elegí aquellas que parten de aspectos relacionados con la economía pero que sugieren interpretaciones de carácter político.

Por un lado tenemos las interpretaciones que subrayan la importancia del contexto internacional para comprender los derroteros que siguió el sexenio 70/76, ubicándolo como un necesario proceso de adaptación al ciclo internacional:

*"Mucho de la estrategia económica de México, atribuida de manera convencional a la filosofía del 'desarrollo compartido' de 1970 puede de hecho encontrar su origen en respuestas casi inevitables de cualquier administración a estos impulsos imprevistos provenientes de la economía mundial" (Whitehead, 1980: 495)*

Otras interpretaciones ubican el problema fundamental como los límites del "reformismo burgués", encuentran en el

período el ajuste de cuentas y la reafirmación de los intereses del gran capital y las vicisitudes del período serán explicadas como las contradicciones internas del bloque en el poder:

*"En el endeudamiento externo y su incapacidad para resolver sus contradicciones internas el proyecto reformista burgués encuentra sus principales limitaciones, las que serán sancionadas por la devaluación del año de 1976. Al mismo tiempo, la devaluación zanja definitivamente el conflicto interno del bloque en el poder en favor de la clase económicamente dominante asociada. Ello marca así el fin de un período de transición. Con la devaluación se dan las últimas condiciones para la reproducción del proceso de acumulación sobre la base de las exportaciones industriales bajo la dominación del gran capital asociado" (Gribomont y Rimez: 833).*

También habrá que referir en este momento a aquellos que encuentran como clave del fracaso del proyecto de LEA, no lo que hizo, sino lo que dejó de hacer, en concreto el no haber confrontado al sector financiero de los empresarios:

*"...la deficiencia en la instrumentación de la política económica no está tanto en lo que se llevó a la práctica, sino justamente en lo que no se instrumentó: la reestructuración del sistema financiero, monetario y crediticio [...] si lo que se buscaba era sustituir en definitiva el esquema del desarrollo estabilizador, hubiera sido necesario entrar de lleno a reorientar el sistema de financiamiento del desarrollo para supeditarlo a la política nacional. El no haberlo hecho resultó en un desarrollo estabilizador vergonzante ... el no haber tocado al capital financiero (junto con los problemas estructurales y de coyuntura) fue lo que provocó en realidad la llamada crisis de 1976". (Tello, 1979: 207 y 208).*

Otro enfoque distinto es presentado por aquellos que sostienen, que si bien durante el período de LEA se

incrementaron sustancialmente las presiones hacia el sistema político:

*"... ni la burguesía, ni los reformistas más radicales del personal estatal parecen deseosos de desmontar las piezas del complicado mecanismo político, que ha permitido décadas de estabilidad y crecimiento económico." (Labastida: 221).*

Desde luego que hay muchas más diversas interpretaciones de lo ocurrido en el sexenio 1970-1976, las que he referido son aquellas que ejemplifican la diversidad de aspectos que intervienen en este proceso, sea por poner de relieve el influjo internacional, por destacar los mecanismos "estructurales" que están a la base del conflicto, o bien por enfatizar las contradicciones de clase, teniendo en cuenta también que estas contradicciones tienen un límite para expresarse y que este límite es el interés común en la permanencia del sistema que les ha redituado beneficios a ambos. Sin pretender proponer una hipótesis que las supere, sino sólo con la intención de añadir algún aspecto que se relacione con el objeto de estudio de este trabajo, propongo lo siguiente:

una de las principales limitaciones que experimentará el proyecto de reformas en el sexenio de LEA fue su incapacidad para atraer en torno de su proyecto a los diferentes sectores sociales con los que pretendía tener interlocusión.

Por el lado de la política económica, este fenómeno se va a expresar por la reticencia empresarial a participar en todos los aspectos de la estrategia gubernamental reduciéndose a aprovechar de aquellas condiciones propicias, pero sin avalar el conjunto del proyecto. Al inicio de su gestión el gobierno de LEA se había propuesto llevar adelante una "profunda reforma fiscal" que asegurara al gobierno los fondos crecientes que demandaría la función de locomotora del resto de la economía que se esperara desempeñara el gasto público, aquí es donde aparecieron inicialmente los conflictos, veamos algunos ejemplos.

Desde que inició el sexenio se comenzó a realizar modificaciones fiscales para el mejoramiento de las finanzas públicas, por medio de una serie de reajustes que se fueron realizando a lo largo del primer año de gobierno y que modificaban el tratamiento a la reinversión de utilidades y a las ganancias del capital, entre estos se encuentra la supresión en la deductibilidad de impuestos a los gastos en publicidad y en administración. Particularmente conflictivo fue el impuesto del 10% a todos los artículos de lujo, frente a esto los dirigentes de las principales organizaciones empresariales (CONCAMIN, CONCANACO y COPARMEX) manifestaron su oposición a este impuesto y al conjunto de las reformas fiscales realizadas por el gobierno, reconocían la necesidad que se incrementaran los fondos públicos pero rechazaban que

fuera por medio del incremento de impuestos, al respecto señalaban que:

*"la obtención de fondos fiscales por parte del gobierno federal debe estar basada principalmente en un eficaz sistema recaudatorio que propicie el pago oportuno y justo de los impuestos por parte del contribuyente"* (cit. por Green).

Como resultado de esto ocurrió que se impuso la norma de la negociación, misma que se concretizó en la reducción de la lista de artículos que estarían sujeto al gravamen de productos de lujo. Una nueva confrontación se dio en 1972 cuando se incrementó el gasto público y con él el déficit federal, lo que lleva a retomar la idea de la "reforma fiscal profunda". Desde 1970 se había conformado en la Secretaría de la Presidencia un equipo asesor cuyo objetivo sería la redacción de un anteproyecto de reforma fiscal, entre sus aspectos principales se encontraban:

- incremento a la tasa impositiva al capital para que se igualara a la de productos del trabajo;
- creación de un impuesto sobre el patrimonio;
- restricción de las deducciones fiscales permitidas en los gastos de operación de los negocios;
- escala progresiva de impuestos a las personas físicas; y la principal de todas ellas que constituía el fundamento de la reforma:

- eliminación del anonimato en la tenencia de acciones y valores de renta fija, lo que permitiría globalizar los ingresos de las personas físicas (Kaufman y Pourcell).

Llama la atención que varias de estas reformas hayan sido puestas en práctica años después, cuando la lógica de la acción gubernamental se había transformado de manera sustancial, sobre esta reflexión volveré en su momento, por ahora concluiré con la narración del ejemplo señalando algo que también resulta ilustrativo de lo que estaba ocurriendo con la gestión gubernamental. Algunas de las propuestas del anteproyecto no sobrevivieron siquiera al ámbito intragubernamental de negociación, fueron eliminadas por la SHCP antes de ser dadas a conocer a las organizaciones empresariales, al parecer la resolución de frenar la reforma fiscal fue tomada a última momento a partir del diálogo directo entre la presidencia de la república y la cúpula de las organizaciones empresariales (Kaufman y Pourcell). Teniendo que conformarse el gobierno con una serie de modificaciones que dejaban vigente en lo sustancial el sistema impositivo,

*"Con ello se establecía una pauta que prevalecería durante todo el sexenio: descansar en los impuestos indirectos, recaudatorios y no tocar el impuesto sobre la renta" (Tello, 1980).*

Resultados y procedimientos similares corrieron otros esfuerzos gubernamentales para aumentar los ingresos

públicos, se podría ejemplificar ahora con lo ocurrido en el caso de los incrementos de los precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por el propio sector público, mismos que también se enfrentaron a la oposición de las organizaciones empresariales. durante el sexenio 1970 - 1976, si bien hubo incrementos significativos en los precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por el sector público, estos quedaron muy por debajo del índice nacional de precios (Castañeda), generándose así una mayor presión sobre las finanzas públicas.

Frente a la situación generada la única alternativa que quedaba para continuar con la estrategia y los objetivos trazados al principio no era otra sino la de acudir al financiamiento externo; necesidad que se encontraba con un mercado de recursos financieros sobreofrecidos, dado el incremento de los precios del petróleo y la simultánea contracción de la economía europea que hacía que los petrodólares tratarán de reciclarse por medio de créditos a los gobiernos como el de México, sediento de los recursos externos que no habían podido captar dentro del país (Miniam).

Sin embargo esta situación no podía seguir indefinidamente, las finanzas públicas recibieron los recursos del exterior que permitían continuar con los proyectos de expansión, pero el servicio de la deuda externa

pronto apareció como una carga insoportable, para 1976 ya había serias dudas en los medios financieros internacionales sobre la capacidad de pago del gobierno mexicano, la tercera puerta terminó cerrándose y con ello se obligó a la rectificación al proyecto del desarrollo compartido.

Sin duda que este aspecto es necesario vincularlo a los fenómenos más amplios que se venían dando en el contexto internacional y que impactaban la relación y estrategias de los gobiernos con sus economías, los planteamientos al respecto los abordaré de manera conjunta para toda la década de los setenta, por ahora sólo quiero dejar señalado, a partir de los ejemplos anteriores, la falta de respuesta empresarial al proyecto gubernamental, habrá que sugerir por qué es que esto ocurrió, ello será en el balance de los sexenios comprendidos entre el 70 y el 82.

Como síntesis de la situación de la economía en el sexenio de 1970 - 1976 se puede decir que el afán reformista, de sintetizar modernización del aparato productivo con redistribución del ingreso funcionó en los primeros dos años, años en los cuales la conciliación entre los sectores sociales y el gobierno fue la nota dominante, sin embargo en 1973 se precipitó la crisis - no sólo en México, sino en la economía internacional - y con ello el diferendo hizo acto de presencia, las reacciones empresariales a la señales gubernamentales fueron el incremento de precios y, frente a

la inflación consecuyente, la salida de capitales, esto aún antes de que el diferendo político fuera el elemento dominante, creo que es oportuno señalar esto porque me parece que en los análisis que se han hecho sobre la conflictividad política han puesto más el acento sobre este tipo de factores, hablando entonces sobre huelga de inversiones y fuga de capitales, sin reparar sobre el otro elemento sin el cual es difícil comprender en el fondo el diferendo. Parece que buena parte de lo ocurrido dentro del país habría que comprenderlo en función del ciclo internacional (Whitehead, 1980).

#### 2.2.1.2.- La política social.

Al observar el promedio de gasto en bienestar social que se ejerció en el sexenio 1970 - 1976, aparece de inmediato una primera constatación: el de Echeverría es el sexenio en que - junto con el de Cárdenas y de López Mateos - el gasto público se ha dirigido en mayor proporción hacia el bienestar social, arriba del 18% (Moreno). La política de LEA en materia de bienestar social se propuso expandir la cobertura de los servicios proporcionados por las instituciones gubernamentales, a la vez que pretendía mejorar las prestaciones que recibían los trabajadores, lo que implica acciones en la esfera de la regulación de las relaciones laborales.

El crecimiento del gasto público en el sector desarrollo social resulta bastante ilustrativo de las pretensiones gubernamentales, pasó de 19,075 millones de pesos en el año de 1970 a 45 573 en 1976, a precios constantes. En términos de la participación de este sector en el total del gasto público pasó de 26.3 en 1970 a 29.3 en 1976 (SPP 1988: 80). Particularmente significativa fue la expansión en los servicios de educación y salud.

Por lo que hace a la regulación laboral diversas son también las medidas que se establecen: la modificación al artículo. 123 constitucional, la creación del organismo encargado de la promoción de la vivienda obrera (INFONAVIT), de créditos para el consumo de los trabajadores (FONACOT), implantación de la jornada semanal de 40 horas para los trabajadores al servicio del Estado, disminución del período de revisión salarial (de 2 a 1 año), expansión del IMSS y del ISSSTE, se encuentran entre las medidas mas significativas.

Sin embargo, tampoco la expansión del gasto público en bienestar social pudo contribuir de manera significativa al reforzamiento de los vínculos con el movimiento obrero, éste más preocupado por el intercambio con el gobierno en términos de posiciones políticas para sus dirigentes que de bienestar para sus representados, se convirtió a su vez en uno de los

críticos de la política social cuando sentía que podía perder posiciones dentro de la estructura política.

Un ejemplo se puede tener en la reacción de la dirigencia de la CTM ante los anuncios de un plan de cinco puntos de la política laboral dados a conocer por el entonces Secretario del Trabajo Porfirio Muñoz Ledo (1 promoción de la escala móvil de salarios, 2 respeto a las leyes laborales, 3 establecimiento del FONACOT, 4 inicio de negociaciones para incrementar el reparto de utilidades, 5 progreso compartido), mismos que rebasaban planteamientos que en fechas anteriores había formulado la CTM. F. Velázquez se manifestó en contra de la escala móvil de salarios y un asesor suyo, Alfonso Reyes Medrano, dijo que tal propuesta carecía de sentido, puesto que los salarios se revisaban cada dos años y eso equivalía a la escala móvil (El Día 07/03/74). Por lo que hace al FONACOT, F. Velázquez afirmó que sólo sería un aparato burocrático más.

No obstante la expansión del gasto público en bienestar social y las modificaciones en el ámbito de las relaciones laborales, no fueron suficientes para revertir la tendencia que se venía presentando desde años atrás de incremento en la concentración del ingreso, de acuerdo a datos periodísticos que citaban como fuente al Banco de México, en 1970 el ingreso se distribuía de la siguiente manera entre trabajo y capital: 21.9% y 78.1 respectivamente, habiendo pasado a 19.9

y 80.1 en 1974 (González S). Sin embargo, el tema de la distribución del ingreso es de los más difíciles de tratar, algunos otros autores observarían alguna tendencia un tanto distinta en términos del ingreso familiar, observándose una mejoría relativa de los deciles medios en detrimento de los altos y bajos, así, mientras que en 1970 los deciles I a III obtenían el 7.25%, en 1977 habían disminuido al 6.52, los deciles comprendidos entre el IV y el VIII pasaron del 36.92 al 38.39 respectivamente y, finalmente, los deciles IX y X pasaron del 55.82 al 55.08 en los mismos años (Hernández y Córdoba: 70).

Cuando la crisis económica se precipitó también la política social experimentó sus efectos, así cuando el entonces secretario de Hacienda, José López Portillo, compareció ante la Cámara de Diputados para explicar el presupuesto de 1974 afirmó:

*"Un presupuesto en el que por primera vez en muchos años hay un incremento mayor de ingresos, respecto de gastos, es un presupuesto que está de alguna manera limitando la acción respecto de carencias multiseccularmente diferidas. De ninguna manera podríamos decir que es un presupuesto para compartir el desarrollo. En este momento es más bien un esfuerzo inicial para crear las condiciones del desarrollo"* (cit por E. González)

Se prefiguraba así lo que sería por varios años mas la perspectiva dominante sobre el gasto en bienestar social.

#### 2.2.1.3.- La negociación política.

Como ya se vislumbraba en el discurso de toma de posesión de LEA, la estrategia de negociación política de su gestión gubernamental se encontraba fuertemente vinculado a la cuestión tripartita. La Comisión Nacional Tripartita tendrá un impulso fundamental desde los inicios del sexenio y se pretenderá convertirla en el gran foro de discusión de los principales problemas públicos del país, sin embargo, frente al entusiasmo inicial por este espacio de acuerdo y negociación resulta bastante ilustrativa la expresión final respecto de la CNT, final porque después de ello ya nadie se volvió a acordar.

Contrastan los discursos de LEA cuando en 1971 afirmó:

*"En algunos países la planeación de la economía se lleva a cabo con el concurso de consejos económicos y sociales, en donde se encuentran representados los factores de la producción... Examinar estos problemas, encontrar cauces más dinámicos para el diálogo, buscar el entendimiento claro y operativo entre el sector patronal y los trabajadores a través de la confrontación de sus respectivos problemas y un análisis sereno sobre la realidad presente y futura del país ..."* (cit por Ramírez: 10 y 12)

y por otra parte cuando afirmó en 1975 ante la propia CNT frente a las dificultades que se habían tenido para llegar a conclusiones:

*"Creo que debemos resignarnos a permanecer en la incongruencia... Sinceramente, brevemente dicho, esto es lo que pienso: yo prefiero estar con las grandes mayorías de obreros y campesinos de México, que con mis propios cautelosos colaboradores y con los señores empresarios"* (Luna 1979).

¿Por qué fracasó el intento de echar a andar el "triángulo de hierro en México"?, que fue lo que se opuso al estilo tripartito de negociar la gestión gubernamental?. La hipótesis estaría relacionada con la imposibilidad de constituir la alianza revolucionaria al mismo tiempo que con la inercia de los mecanismos de representación social en México, la inflexibilidad de los segundos, la imposibilidad de unificar a los sectores sociales en torno del proyecto gubernamental y la transformación de el entorno internacional parece que se combinaron eficazmente para cortarle el paso al desarrollo compartido; veamos las vicisitudes de la relación del gobierno con los otros dos miembros del triángulo de hierro.

Lo que el discurso del nuevo gobierno reflejaba con claridad es la pretensión de retomar el paso de la revolución mexicana y constituir una nueva alianza popular, revolucionaria, que fuera el apoyo a las urgentes tareas de transformación que se diagnosticaban, constatar lo anterior hace necesaria una pregunta: ¿tuvo una base social el desarrollo compartido?, para intentar responder veamos las vicisitudes de la relación entre gobierno y obreros.

Las relaciones con el movimiento obrero corporativizado fueron bastante cambiantes a lo largo del sexenio considerado, desde el inicio parece encontrarse entre los propósitos del nuevo gobierno el renovar a los dirigentes del

mismo, lo que lo lleva por un lado a un fuerte enfrentamiento con la CTM (Galindo), que en algunos casos se expresó en el rechazo de la política laboral del régimen, aunque sin llegar nunca al enfrentamiento (2); por parte del gobierno hubo una actitud inusualmente tolerante frente a la disidencia sindical, en particular con la Corriente Democrática del Sindicato de Electricistas (Trejo, 1978); sin embargo, finalmente, a partir de 1975, en ambos casos, enfrentamiento y tolerancia se rectificará la línea de conducta del gobierno, restableciendo la alianza histórica con el sindicalismo oficial y finalizando la tolerancia hacia la disidencia, tal reconciliación tal vez haya tenido su remate en el hecho de que fuera Fidel Velázquez precisamente quien se encargara de efectuar el "destape" del sucesor de LEA.

*"Así la burocracia sindical tradicional, al oponerse al proceso [de la apertura democrática], marcó el límite de la democratización de sus propias organizaciones y cerró el camino a la insurgencia obrera al conservar el monopolio en el terreno de las negociaciones económicas y en los espacios políticos" (Cuéllar y Rivera: 4).*

---

(2) Un ejemplo se puede tener en la reacción de la dirigencia de la CTM ante los anuncios de un plan de cinco puntos de la política laboral dados a conocer por el entonces Secretario del Trabajo Porfirio Muñoz Ledo ( 1 promoción de la escala móvil de salarios, 2 respeto a las leyes laborales, 3 establecimiento del FONACOT, 4 inicio de negociaciones para incrementar el reparto de utilidades, 5 progreso compartido), mismos que rebasaban planteamientos que en fechas anteriores había formulado la CTM. F. Velázquez se manifestó en contra de la escala móvil de salarios y un asesor suyo (A. Reyes Medrano) dijo que tal propuesta carecía de sentido, puesto que los salarios se revisaban cada dos años y eso equivalía a la escala móvil (El Día 07/03/74).

Se trató entonces, no solamente del fracaso de la estrategia global de negociación, el tripartismo, sino también de la difícil relación con uno de los sectores que debió de haber sido - de acuerdo a los supuestos del discurso gubernamental - pilar del apoyo político a la estrategia económica del régimen. Con ello parecería quedar claro que más allá del discurso no existió la nueva alianza revolucionaria.

Las relaciones con los empresarios no fueron mucho mejores, desde que recientemente había iniciado el sexenio los empresarios se quejaron de que habían cambiado las reglas del juego y que estos ya no eran debidamente consultados

*"Cuando el intercambio de puntos de vista con los diversos sectores era más necesario y urgente, las organizaciones empresariales no fueron oportuna y suficientemente informadas, ni consultadas por el Estado"* (COPARMEX: 22)

Las querellas de la iniciativa privada en contra del gobierno se reprodujeron a todo lo largo del sexenio, sea por cuestiones de carácter fiscal como fue señalado en párrafos anteriores, con ocasión de la ley de inversiones extranjeras, del apoyo gubernamental al sector obrero en las revisiones salariales, por la política en materia agropecuaria, en fin en diferentes momentos hubo ocasión de confrontación entre organizaciones empresariales y gobierno (Arriola).

Para algunos el fondo de las disputas entre LEA y los empresarios se explica por que

*"El enfrentamiento que se dio entre los grupos empresariales y el gobierno estuvo, más bien, relacionado con el intento de Echeverría de diferenciar al Estado de los intereses de la clase dominante, y a partir de ese enfrentamiento se fue delineando en la escena política la tensión entre el proyecto político de la fracción de la burocracia, representada por el entonces presidente, y el proyecto empresarial del desarrollo nacional..." (Valdez: 373 - 374).*

Estas confrontaciones darán lugar a la conformación del Consejo Coordinador Empresarial, con su aparición se marcaba que el sistema corporativo empezaba a ser insuficiente para procesar los diferendos entre las diferentes fuerzas sociales, quien primero se atrevió a desafiarlo fue el sector más favorecido por el mismo, quien a partir de entonces empezó a demandar no arreglos parciales o cambios de actitud, sino modificaciones de fondo de la gestión gubernamental y del sistema político, no obstante, intervencionismo y negociación corporativa tendrían una segunda oportunidad. Las contradicciones de la política económica del período muestran los efectos de una coyuntura económica internacional que transformó drásticamente el panorama del mundo heredado de la segunda posguerra, las contradicciones de la conducción política muestran los límites de la estructura política que el país había heredado de la Revolución y de las reformas cardenistas, en síntesis podría decirse que entre los principales factores que se conjuntaron para operar este

cambio - y que en lo inmediato se expresan como el fracaso del proyecto de LEA - se encuentran:

- a) el contexto internacional desfavorable para esos fines,
- b) la debilidad de las finanzas públicas para sostener el ritmo de las reformas,
- c) la incapacidad de reformular la alianza política y de contar con nuevos aliados para el proyecto reformista;
- d) la consolidación que se dio entre los empresarios y el liderazgo que estos asumieron - en vez del gobierno - sobre los sectores medios.

Todo lo anterior determinó el fracaso del modelo de gestión para todos y el inicio de la selectividad, el abandono de la estrategia de apoyarse en los sectores populares. La agudización de la crisis económica hecha evidente en el catastrófico 1976 implicará la revisión de nueva cuenta del proyecto gubernamental. El desgaste de las finanzas públicas, no sólo imposibilitaba el objetivo de compartir el desarrollo, sino la misma posibilidad de continuidad del crecimiento económico vía la modernización. Frente a ello la búsqueda de concertación para la nueva estrategia se hará recaer cada vez mas en la planificación estatal, la que pasa por la búsqueda de una mayor racionalidad en las acciones del sector público, en la mayor eficiencia en el manejo de sus recursos con un criterio, algunas veces implícito, de prioridad al estímulo a la

producción, con ello dos características fundamentales de la gestión gubernamental se irán quedando atrás y que el sexenio de LEA trató de mantener, por un lado tocará a su fin la "política para todos" y por otro, racionalidad económica y racionalidad política serán cada vez más difíciles de sintetizar en la racionalidad de gobierno.

### 2.3. La Alianza Para la Producción.

Una de las imágenes a la que frecuentemente apelaba el nuevo presidente de la república, José López Portillo, para expresar su diagnóstico de la situación del país era decir que tres estabildades habían propiciado el desarrollo de México: la de precios, la de paridad cambiaria y la de la política, añadía que habiéndose perdido las dos primeras, sólo quedaba como posibilidad de salir de la crisis la estabilidad política, ésta será la que a partir de entonces llevará el peso de la gestión gubernamental por medio de forzar al máximo la estructura corporativa del régimen político.

Es importante tener en cuenta cómo el nuevo gobierno concibe el papel del estado en su relación con la sociedad:

*"Ante un sociedad fragmentada y débil, se concibió como tarea del Estado su integración, con la organización y desarrollo de las principales fuerzas sociales y la promoción de una más acabada comunidad nacional. En suma, se operó la superación dialéctica del Estado Liberal, con la creación de una nueva forma de organización política: el Estado Revolucionario, con*

*finas, facultades, funciones y recursos para llevar a cabo la transformación de la sociedad, en concordancia con los intereses nacionales." (SPP, 1979, PGD: 25).*

No se trata ya tanto de insistir tanto en los valores revolucionarios, tales como la justicia social, como de insistir en la capacidad organizativa y conductora del estado.

El abandono implícito del objetivo de "compartir el desarrollo" se vuelve explícito con la nueva estrategia denominada Alianza para la Producción. Se trataba de una tregua para el reordenamiento de las alianzas políticas, misma que se daría sobre la base de una política de austeridad, aunque a lo largo del sexenio, conforme aumentan los ingresos públicos como consecuencia de las exportaciones de petróleo, disminuirá el énfasis en la austeridad, para terminar diciendo que es necesario prepararse a administrar la abundancia. En el sexenio de JLP se puede apreciar la coexistencia al inicio de dos perspectivas, la que trata de introducir modificaciones en orden a una mayor desregulación y, por otra parte, aquella que profundiza la intervención gubernamental. Si la crisis económica de 1976 - y el consecuente convenio con el Fondo Monetario Internacional - propició un predominio inicial de la primera perspectiva, los recursos del petróleo posibilitaron que en este sexenio se llegara al zenit de la intervención gubernamental.

Se puede decir que el intento de recomposición de la estabilidad intentado por el nuevo gobierno giraba en torno de tres reformas fundamentales: a) la reforma económica, expresada en la Alianza para la Producción, b) la reforma política, a través de la cual se modifica la legislación electoral para permitir a las diversas expresiones de la oposición la existencia legal y el uso de espacios públicos institucionalizados, c) la reforma administrativa, a través de la cual se pretenderá modificar las relaciones entre el aparato de gobierno que hagan posible el manejo de un sector público bastante crecido que heredará del sexenio anterior y que se acrecentará aún más en el que ahora analizo.

El discurso de la gestión gubernamental girará sobre la idea de lograr una mayor eficiencia de la administración pública, una mejor coordinación con la iniciativa privada, ambos propósitos se podrían alcanzar con una adecuada y amplia planificación y programación de la acción pública

Si hubiera que hacer alguna comparación con respecto de la perspectiva del sexenio anterior se podría decir que el gobierno del período 1976 - 1982, se plantea la continuidad del crecimiento económico a través de la modernización industrializadora del país, asimismo, el sector público reafirmará su vocación - heredada del período posrevolucionario - de ser el motor del crecimiento económico, pero a diferencia del período anterior ya no

pondrá el énfasis en la redistribución, la justicia social aparecerá entonces como consecuencia del crecimiento económico, el énfasis será puesto en la coordinación entre los sectores público, privado y social. Veamos algunos elementos en los cuales se fundamentan estas afirmaciones.

### 2.3.1. La Gestión Económica.

La noción global que se tiene del crecimiento del país aparece de una manera clara y sintética en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial:

*"El excedente financiero derivado de la exportación de hidrocarburos es el agente catalizador del crecimiento económico postulado por el plan. Las empresas del Estado son su soporte. Estas tienen su papel central porque producen bienes y servicios básicos y por la magnitud de sus programas de gasto. El plan busca ampliar el efecto multiplicador de las inversiones del sector paraestatal en beneficio de la industria nacional."* (PNDI, 1979: 13)

Se propone el nuevo gobierno una estrategia de mejoramiento de las condiciones de vida a partir del crecimiento del empleo, éste vendría dado por la expansión industrial, que continuaría la sustitución de importaciones, cuyo impulso inicial descansaría en el gasto público, pero que implicaría una estrecha coordinación entre los sectores público, privado y social.

Los puntos de la estrategia de industrialización son los siguientes:

Los puntos de la estrategia de industrialización son los siguientes:

- "(i) Reorientar la producción hacia bienes de consumo básico...
- (ii) Desarrollar ramas de alta productividad, capaces de exportar y sustituir importaciones de manera eficiente.
- (iii) ... desarrollar ramas como las productoras de maquinaria y equipo.
- (iv) Desconcentrar territorialmente la actividad económica...
- (v) Equilibrar las estructuras de mercado, atacando las tendencias a la concentración oligopólica en las industrias más dinámicas y articulando a la gran empresa con la mediana y la pequeña." (PNDI, 1979: 21).

Con respecto del gasto en bienestar social se afirmaba en el primer informe de gobierno:

"No es aceptable la falsa dicotomía entre gasto productivo y de carácter social... No es productivo aquello que no contribuye a los objetivos sociales más amplios y no es de carácter social cualquier gasto que implica un uso ineficiente o improductivo de los recursos de la Nación ... [lo que buscamos] es orientar el programa gubernamental a fomentar la producción y el empleo, y en el corto plazo a garantizar que en la estructura de su gasto no se sacrifiquen las necesidades coyunturales a los imperativos de la urgencia coyuntural" (1er Informe de Gobierno, El Gobierno Mexicano: 13 y 16).

Cuadro 2.1, Algunos indicadores del sexenio 77 - 82

Variable/Años	1977	1978	1979	1980	1981	1982
PIB(% crec.)[1]	3.4	8.2	9.1	8.3	7.9	-0.5
FBKF(%crec.)[2]	-6.7	15.2	20.2	14.9	14.7	-15.9
Part. SP/FBKF[3]	38.1	43.5	42.4	43.0	43.4	44.3
Participación de[4] salarios en el Y	42.2	41.0	41.1	39.3	41.0	40.2
Egr.SP/PIB[5]	31.5	32.8	34.8	39.3	42.2	48.7
Def. SP/PIB[5]	5.1	5.3	5.4	6.5	14.5	17.9
Evolución del def. en Cta.Cte(%)[6]	-41.6	51.4	80.7	39.0	85.5	-114.0
Errores y omisiones en BP(mill.USD)[6]	-212	-18	946	-1961	-8373	-6580

[1] Fuente: Nafinsa, 1990, cuadro 4.5; [2] Nafinsa, 1990, cuadro 4.7; [3] Nafinsa, 1984, cuadro 2.2; [4] Nafinsa, 1984, cuadro 2.11; [5] Nafinsa, 1984 cuadro 5.23; [6] Nafinsa, 1984, cuadro 6.1.

Una primera mirada a los resultados del sexenio parece hablarnos de un enorme éxito de la planificación entonces elaborada, si no atenemos al PIB durante los años que van del 78 al 81 los resultados rebasaron a las metas fijadas en el Plan Global de desarrollo, sin embargo los indicadores del último año hablan también de una catástrofe en la economía: crecimiento desmesurado de la deuda y el déficit públicos, contracción de la economía, fuga de capitales (ver cuadro 1) y la mas grande expropiación después de la reforma agraria: la nacionalización de la banca. Desde luego que se impone la pregunta ¿qué fue lo que ocurrió?, veamos alguna respuesta.

"Si embargo el comportamiento de la economía dista mucho de lo planeado por el PGD: Si bien hasta 1981, las metas de crecimiento económico, del empleo y de la inversión se cumplieron y en algunos casos se sobrepasaron, este proceso de expansión ha ido acompañado de deformaciones en el patrón de crecimiento, un desequilibrio creciente en las cuentas externas, un aumento sin precedentes del déficit público, una agudización de las presiones inflacionarias y un deterioro de la distribución funcional del ingreso. Las causas de tan sensible diferencia deben encontrarse en circunstancias internas a la economía mexicana, particularmente aquellas asociadas al rápido crecimiento de las importaciones de manufacturas."

Con respecto de las finanzas públicas esta misma versión señalará que:

"... la nueva estructura de ingresos del sector público fracasó como esquema de financiamiento del gasto público ... los ingresos provenientes de la actividad petrolera pronto se revelaron como insuficientes para financiar el gasto público. Ante el fracaso del nuevo esquema de financiamiento y al descartar la reforma fiscal, de la misma manera que en gobiernos anteriores, la deuda externa pasó a ser la fuente principal de financiamiento de los crecientes déficits públicos." (Revista Economía Mexicana No. 4: 9 a 23)

El petróleo significó un enorme tirón a la economía que la impulso hacia su crecimiento acelerado, sin embargo, el comportamiento de los agentes económicos no fue correspondiente, la "petrolización" se volverá tanto el elemento dinamizador como el distorsionador de la economía, hundiéndola finalmente de nuevo en la recesión.

El elevado nivel de gasto público permitió a la economía mexicana separarse del ciclo internacional, mientras el conjunto de las economías presentaba tendencias recesivas la mexicana experimentaba un franco proceso de expansión, mismo

que dio lugar al aplazamiento de reformas que desde hace ya varias años aparecían como urgentes, particularmente en el ámbito fiscal y en el sector externo. Se puede decir que de nueva cuenta la abundancia de recursos dio lugar a la priorización de los objetivos políticos en la economía, si solucionar ambos problemas era ocasión de conflicto, particularmente con la INICIATIVA PRIVADA, se optó por aplazar estos cambios, con lo cual sus efectos negativos se multiplicaron.

Desde inicios de los 70 aparecía como una de las principales urgencias desarrollar una profunda reforma fiscal, ya hemos visto porqué ésta se canceló en el sexenio de LEA, con JLP la reforma fiscal también tuvo que posponerse. Los ingresos del petróleo llevaron a posponer tanto el aumento de impuestos como de precios de productos del sector público:

*" Tras ajustar los precios de los energéticos en 1977 el gobierno permitió que se rezagaran incluso cuando aumentaban los precios mundiales del petróleo. Lo mismo ocurrió con la mayoría de los demás precios públicos, en particular los de la electricidad y los fertilizantes, y las tarifas del metro... En resumen, uno de los peores efectos secundarios de los favorables términos de intercambio experimentados durante el periodo 1979-1980 fue el descuido del sistema tributario y de las políticas de precios." (Hierro y Sanginés: 223).*

En 1979, no sin problemas, se llevó adelante una reforma fiscal - la del IVA - que descansaba exclusivamente en los

impuestos indirectos y en el mejoramiento de los procedimientos de recaudación.

Las necesidades de nuevos recursos se cubrían por la vía fiscal a través de más impuestos a PEMEX (Manzo [294-1 y 294-2] y en el endeudamiento público interno y externo.

Por lo que hace al sector externo, después de una mejoría experimentada en el primer año como consecuencia de la contracción económica, año con año se incrementaba el déficit en cuenta corriente. Una de las posibilidades que aparecía para hacerle frente a esta situación era la del ingreso al GATT. Desde el inicio de la administración de JLP se veía que una de las alternativas al proteccionismo era justamente la del ingreso a este organismo multilateral. La propuesta desató una intensa polémica; no solamente los intelectuales manifestaban sus reservas con respecto de esta medida, sino que aún la propia iniciativa privada no alcanzaba a ponerse de acuerdo, tal y como lo manifestara el entonces presidente del CCE, Prudencio López. Incluso la propia Asociación Nacional de Importadores y Exportadores sugirió que sería más conveniente aplazar por cinco años el ingreso al GATT (Excelsior, 25 de junio de 1979, p. 4), si bien más adelante, conforme avanzaban las negociaciones, apoyó el ingreso.

En marzo de 1980 JLP, después de que México había acordado un protocolo de adhesión al GATT, anunció la no incorporación a ese organismo, con ello quedaba en evidencia que los recursos del petróleo aplazaban de nueva cuenta otro cambio urgente y que el gobierno mexicano prefería gastar recursos a desproteger a los empresarios, como bien señalara entonces el director del CCE, se demostró la incapacidad de la presente administración [la de JLP] para frenar la inflación y para abandonar su política de subsidios (Ovaciones, 25/03/80, p.1).

Una secuencia general del sexenio, en cuanto al desempeño de la economía podría ser la siguiente:

- se parte de una situación de estancamiento que se trata de revertir por medio de la austeridad, en la que entrará la racionalización del sector público, suprimiendo organismos ineficientes, a principios de 1978 ya han sido liquidadas 30 empresas y 240 fideicomisos (revista Información Sistemática, abril 1978);
  
- con los ingresos de la exportación de petróleo se lleva adelante una política de estímulo a la producción a partir del gasto público canalizado a través de industrias paraestatales estratégicas (petróleo y petroquímica, siderúrgica, electricidad, fertilizantes);

- la economía responde al tirón significado por el gasto público, pero se generan desequilibrios, con lo cual aparece una demanda no satisfecha que da lugar a presiones inflacionarias por un lado y, a incremento en las importaciones - en las que hay una etapa de liberalización - por otro;
- inflación y déficit comercial generan presiones sobre la paridad que tiende a ser estabilizada por medio de recursos públicos financiados a través de deuda externa;
- la reproducción de secuencias como las hasta ahora descritas genera cambios bruscos en la producción, deterioro de las finanzas públicas y tendencias especulativas contra la moneda, quiero detenerme en este punto porque es el que llevara a modificaciones sustanciales: la nacionalización de la banca. En este fenómeno se expresan muchas de las peripecias de la gestión económica del sexenio en cuestión

Los principales analistas del asunto señalan que el contexto en el que se da la nacionalización de la banca es:

- un desorden financiero internacional, que se expresa en un exceso de liquidez de los bancos de los países desarrollados y una competencia para la colocación rentable de sus fondos;
- una propuesta ideológica que acompañaba a lo anterior, en la que se ponía énfasis en las ventajas de la contratación de deuda de los gobierno de AL con los bancos privados;

- los préstamos de los bancos extranjeros constituyen el 59% de los recursos de las instituciones nacionales de crédito en 1979, en la intermediación de estos recursos tiene un papel importante la banca privada, extranjera y mexicana;
- para mayo de 1981 la banca privada de México presenta un elevado nivel comparativo de concentración, cinco bancos controlan el 70.33 del total de las captaciones del mercado nacional (Quijano).

Esta situación habría generado a su vez utilidades elevadas de la banca privada que se acrecentarían con prácticas especulativas, ambas se revertirían sobre la estrategia económica global del sexenio.

Cuando el autor intelectual de la nacionalización de la banca hace un recuento de las características de ésta que se convirtieron en motivos que llevaron a tal decisión señala los siguientes:

- "a) se desenvolvía al amparo de una legislación anacrónica, dispersa, compleja y difusa que, sin embargo, en mucho la beneficiaba;*
- b) contaba, en muy buena parte gracias a sus privilegios, con un poder siempre creciente, frente al gobierno y al resto de la iniciativa privada;*
- c) no desempeñaba adecuadamente su papel de intermediación financiera en la economía;*
- d) no operaba de forma del todo eficiente, y, finalmente,*
- e) descansaba, en alguna medida, en la especulación y otras prácticas nocivas para la economía del país para multiplicar sus utilidades"* (Tello, 1984: 21).

No se podría decir en estricto sentido que para corregir estas cinco situaciones fuera necesario acudir a la nacionalización, una nueva legislación y el control de cambios pudieran haber bastado para corregirlas, a excepción de una de ellas, la segunda. El poder de la banca fue uno de los puntos cruciales que marcó un giro en 180 grados en las formas de gestión que estaba siguiendo el gobierno de JLP y que, de manera indirecta, dio lugar a un giro similar en la gestión gubernamental de los ochenta con respecto de los setenta. A este punto regresaré en la parte de negociación una vez que haya analizado los demás aspectos correspondientes al esquema global de este trabajo.

Como énfasis de lo hasta ahora señalado se podría decir que, en el sexenio de JLP, el continuo aplazamiento de reformas en la gestión de la economía, en un incesante afán de superar el límite fundamental del período de LEA - la incapacidad de atraer en torno de su proyecto a la iniciativa Privada - no logró los fines que se proponía, por lo contrario, el capital reaccionó contribuyendo a desperdiciar los recursos del petróleo, cuando la crisis se precipitó de nuevo, las condiciones de la economía eran aún más contradictorias y la ruptura entre empresarios y gobierno se dio en la misma proporción al idilio mantenido.

### 2.3.2. La política social.

Los propósitos del nuevo gobierno en materia de bienestar social se establecen a partir de un diagnóstico sobre el desarrollo del país, de acuerdo a éste:

*"... la existencia de rezagos ancestrales en la distribución de la riqueza y las oportunidades de participación marcan la persistencia de la marginalidad social..." (SPP; PGD: 184).*

Al parecer la lucha contra la marginalidad, más que la redistribución del ingreso, será una nota distintiva de los propósitos de la política social de JLP, respecto de los del sexenio anterior. se trata ahora de alcanzar los "mínimos de bienestar", entendiendo por ellos:

*" Los mínimos de bienestar son niveles de consumo que deben de hacerse extensivos a toda la población, a fin de cubrir sus necesidades básicas y que podrán ser eventualmente mejorados en forma homogénea, ampliando la disponibilidad de bienes y servicios básicos que los satisfacen." (SPP 1979, PGD: 187).*

En este sentido, se trata del inicio de la reorientación de la política social universal a la orientada hacia grupos sociales específicos. El objetivo de redistribución del ingreso aparece subordinado a la expansión del empleo:

*" ... la política de distribución del ingreso se apoya ante todo en la generación de empleos..." (SPP, 1979 PGD: 182)*

La política social del sexenio de JLP se puede expresar en dos aspectos fundamentales: a) funciona como mecanismo de compensación del deterioro salarial; b) la otra característica es la de que la política social se va a

dirigir hacia sectores de la población que se encuentran al "margen" de la organización social, aparece entonces el antecesor del Pronasol: el Coplamar.

Por lo que hace a la política salarial las características del período son las siguientes. Con la administración de JLP se instauraron los "topes salariales"; en un intento de contener la inflación y de ofrecer certezas que ampliaran el horizonte de predictibilidad de las empresas, el gobierno de JLP pondrá límites al crecimiento de los salarios mínimos, los que a su vez funcionarán como límites para los salarios contractuales. Esta política dará lugar a la disminución de la participación de los salarios en el ingreso nacional disponible, de un nivel inicial de 52.9% en 1976, se disminuye hasta el 40.2 en 1982 (ver cuadro 1).

Paradójicamente esta contención se da en el sexenio en el que son mejores las relaciones entre el gobierno y las organizaciones laborales, los que establecen un intercambio político basado, al parecer, en los recursos públicos, la CTM recibirá apoyos directos para el Banco Obrero, adquirirá algunas de las empresas públicas privatizadas y se verá beneficiada para el establecimiento de tiendas sindicales y viviendas del Infonavit.

La política social se reorientará hacia la atención a los grupos marginales. A través de la creación de la

Coordinación del Programa Para Zonas Marginadas y Grupos Deprimidos (COPLAMAR), se diseñará una política para la atención fundamentalmente de la población rural (la información correspondiente se obtuvo de la revisión de prensa del periodo). Se tratará efectivamente de una instancia de organización de las diferentes agencias que intervienen en el bienestar social de la población rural del país, así se establece el convenio IMSS-COPLAMAR, a través del cual se lleva salud y se construyen clínicas en el medio rural, en el marco de este convenio también se llevan adelante programas de trabajo comunitario denominados Solidaridad Social y Cooperación Comunitaria.

El COPLAMAR también desarrollará convenios con la SEP y con el INI para la educación y promoción de la población indígena, con la SAHOP para la construcción de obras de infraestructura y para el desarrollo del programa de vivienda "Casa Rural"; con la SARH para la capacitación agraria, con fideicomisos para el incremento de precios de garantía de productos específicos de zonas áridas; con el Departamento de Pesca para el desarrollo de esta actividad en comunidades indígenas; con la CFE para la dotación de energía eléctrica a comunidades rurales, con Teléfonos de México para la telefonía rural; con la Secretaría de Comercio y CONASUPO para el abasto a través de tiendas rurales.

Se puede decir que con el programa del COPLAMAR el gobierno de JLP se dirigía, tal vez por primera ocasión, a sectores de población que hasta entonces estaban totalmente al margen del sistema y que en ello descubrió su potencial político que sería después aprovechado por PRONASOL. De esto dirá el propio presidente *"Sólo la iniciativa del Estado y la respuesta responsable de los afectados por la injusticia ofrece alternativas integradoras y satisfactorias para todos."* (Excelsior, 11/01/80, p.1). También descubrió el COPLAMAR la posibilidad de incorporar "productivamente" a organizaciones de izquierda, toda vez que una parte no insignificante de sus acciones partían del trabajo de "base" que previamente habían desarrollado algunas organizaciones de izquierda, desarticulándolas en algunos casos, incorporando a sus dirigentes en otros.

### 2.3.3. La negociación política.

A diferencia de su antecesor, el gobierno de JLP se puede decir que mantuvo buenas relaciones con las organizaciones obreras corporativas, la abundancia de recursos disponibles por las exportaciones de petróleo sentó las bases para un fluido intercambio entre gobierno y organizaciones obreras que se expresó en diversas fórmulas de concesión hacia diversos organismos que ya se ha señalado en el capítulo anterior.

La estructura corporativa funcionó eficazmente para lograr el objetivo de contención de los salarios, paradójicamente el principal diferendo con las organizaciones obreras aparecerá cuando se lleve adelante la reforma política, en la medida en que el movimiento obrero lo vería como una amenaza a la distribución corporativa de posiciones políticas, convirtiéndose entonces como el elemento "conservador" del sistema, la CTM presentó un documento en la XI Asamblea Nacional del PRI:

*"... el documento programático del sector obrero fue unánimemente aceptado ... definiendo lo que sería la postura del partido oficial en el ámbito de la reforma política, a saber: ningún cambio en lo que se refiere a su estructura sectorial..."* (Córdoba: 464)

Lo que se ponía en juego con la Reforma Política anunciada en 1977 era el mecanismo de asignación de puestos públicos y, en consecuencia, de recompensas del sistema hacia la estructura corporativa. Desde enero del 78 la CTM se puso a la cabeza de los amagos de las organizaciones laborales, mismos que pasaron por la convocatoria y realización de una Asamblea del Proletariado, por la demanda de que el PRI se defina como un partido de la clase obrera, por la oposición de la Reforma Económica frente a la Reforma Política, por mayores demandas de prestaciones y de salarios. Sin embargo nada de ello modificó el "compromiso" de la dirigencia obrera con los topes salariales, nada se modificó de fondo en la relación con el gobierno, tal vez la expresión simbólica de

esto sea el otorgamiento, por parte del Senado, de la Medalla "Belisario Domínguez" a Fidel Velázquez.

A lo largo del sexenio las relaciones con los empresarios no fueron menos cordiales, los principales puntos de fricción estaban constituidos por la crítica empresarial al excesivo gasto público, al exceso de circulante e inflación consecuentes, por la oposición a las reformas fiscales, sin embargo nada de eso llegaba ni con mucho a la intensidad que experimentaron en el sexenio anterior.

El panorama de las relaciones con los empresarios cambiará radicalmente al final del sexenio. Contrario a lo que podía esperarse del conjunto del mismo en el que los empresarios no se recataban en sus alabanzas al presidente de la república, la ruptura al final fue de lo mas estrepitoso. Secciones atrás había dejado el análisis de la gestión económica con el señalamiento de las contradicciones que a la estrategia económica significaba las prácticas que venían siguiendo los banqueros, éstas se podrían sintetizar en tres puntos: a) desintermediación bancaria que tenía como consecuencia la falta de crédito para la inversión privada, b) promoción de envíos de fondos al extranjero que constituía un drenaje de las divisas que a través de deuda y exportaciones de petróleo ingresaba el gobierno al país, c) influencia política que restaba autonomía a las decisiones gubernamentales. Parece que este último aspecto es el que se

volvía irremediable enfrentar, cuando cuatro años antes de la nacionalización de la banca el elaborador de esta decisión reflexionaba sobre los resultados del sexenio anterior (70 - 76), tomaba la defensa frente a sus críticos, afirmando lo siguiente:

*"Se olvidan los críticos de que la deficiencia en la instrumentación de la política económica no está tanto en lo que se llevó a la práctica, sino justamente en lo que no se instrumentó: la reestructuración del sistema financiero, monetario y crediticio para que dejara de ser factor determinante en el proceso de desarrollo económico nacional. Fue justamente el supeditar, a cualquier costo, los objetivos nacionales de largo plazo a la política tradicional monetaria lo que vino a contrarrestar los logros que por otras vías y utilizando otros instrumentos, trató de alcanzar la administración del presidente Echeverría. Si lo que se buscaba era sustituir en definitiva el esquema del desarrollo estabilizador, hubiera sido necesario entrar de lleno a reorientar el sistema de financiamiento del desarrollo para supeditarlo a la política nacional. El no haberlo hecho resultó en un desarrollo estabilizador vergonzante. Es ahí donde quizá resida la verdadera crítica a la política económica de ese periodo. El no haber entrado a reformar los que constituye el sistema de privilegios y de protección desmedida al sistema de financiamiento, es decir, el no haber tocado al capital financiero ... "* (Tello, 1979: 207, 208, subrayado mío).

Años después el gobierno utilizaba de todo su poder para anular a la poderosa fracción del capital financiero, algo que llama bastante la atención es que esta medida, mucho más dura que las puestas en prácticas por LEA, fue respondida por las organizaciones empresariales de una manera mucho más tibia que siete años atrás. Por mucho menos que la nacionalización de la banca los empresarios decidieron crear el CCE, con la nacionalización de la banca parece que

tuvieron mucho menor capacidad de respuesta, ¿por qué?, ¿qué significado puede tener esto?.

Entre los analistas de las organizaciones empresariales encontramos los siguientes puntos de vista en cuanto al significado de la nacionalización de la banca, para algunos lo que fundamentalmente explica la falta de respuesta de conjunto fue que la medida los tomó por sorpresa y que se encontraban desorganizados, así como que también algunas agrupaciones, fue el caso de la CONCAMIN, aprovecharon la ocasión para aliarse con el gobierno y salir beneficiados de este trance, o bien otros como la CANACINTRA que demandaron créditos del gobierno (Puga). Un argumento similar es el que señala que con el auge petrolero sobrevino la confianza y la "desmovilización" de los empresarios (Garrido). En la misma tónica (Tirado y Luna 1983: 440, 441) señalan que entre los factores explicativos se encuentran:

*" ... que los empresarios se encontraban desunidos política e ideológicamente, divididos según sus intereses de gremio y capas y actuando en consecuencia como grupo de presión que tutela intereses especializados; el segundo factor fue la sorpresa con la que sobrevino el golpe y que no les dio tiempo de emprender ninguna movilización de clase en su defensa ... Y existe un tercer factor, el apoyo popular el día 3 de septiembre en el zócalo."*

Sin negar que esos elementos hayan sido importantes para explicar la débil respuesta de las organizaciones empresariales, me parece que hay otros elementos que habría que tener en cuenta:

a) que la tendencia seguida desde el sexenio anterior, al pretender actuar simultáneamente sobre modernización productiva y sobre conquista de mercados externos, encontraba como interlocutor necesario a los grandes grupos empresariales, se podría decir "al gran capital" (Jacobs y Peres), sobre esto volveré más adelante;

b) una proporción importante de estos grupos empresariales (Jacobs y Peres, Quijano) había incrementado sus utilidades a partir de las ventajas que le ofrecía, dada la inestabilidad cambiaria, el endeudamiento con el exterior, con lo cual, resultaba entonces que para hacer frente a sus compromisos - acrecentados por la devaluación y limitados por el control de cambios - era necesario el apoyo gubernamental, el "dólar preferencial" se convirtió así en el bien público inmediato que posibilitaba el intercambio político;

c) no habría que dejar de mencionar, que la creciente influencia que el "gran capital" venía teniendo sobre las organizaciones empresariales hacía que la negociación no se tuviera que hacer con la polimorfa masa de propietarios, sino sólo con aquellos que regían sus destinos. Esta será una relación que con intencionalidades diferentes se reproducirá en los siguientes sexenios.

d) un cuarto elemento que propongo es que la nacionalización de la banca demostró que la ausencia de organizaciones políticas con capacidad real de alternancia con el partido en el poder, hacían que una medida de esta naturaleza no fuera discutida, lo mismo ocurrirá más adelante con los golpes

espectaculares hacia las corporaciones sindicales. De otra manera, más que el apoyo de fuerzas sociales ha sido la falta de fuerzas con capacidad de desafiar al poder lo que hace que medidas de esta naturaleza no rompan el régimen político.

Pero lo que también demostró la nacionalización de la banca es que se había roto la posibilidad de un consenso en torno a un programa de crecimiento económico conducido por el gasto público y con la planificación como modalidad de la gestión gubernamental. La nacionalización lo hizo aflorar, no es que ella lo hubiera provocado, fue mas bien que este proyecto no pudo armonizar las herencias del estado mexicano con las tendencias de la época.

El sexenio de JLP aparece así como un intermedio entre los propósitos de retomar el camino de la Revolución mexicana y la adaptación liberal a las tendencias de la época, los recursos del petróleo abrieron un paréntesis en el camino hacia la reforma del estado, permitieron pensar que era posible la conducción gubernamental a condición de que fuera más eficiente; la decisión de no llegar a confrontaciones políticas determinó que las oportunidades de fortalecimiento de la conducción gubernamental se perdieran, cuando se optó por la nacionalización de la banca los dólares que habían ingresado por la puerta grande del petróleo se habían fugado ya por la ventana de la especulación, este fue un fenómeno continuo y evidente que fue creciendo a lo largo del sexenio,

cuando finalmente se le quiso confrontar políticamente, la dinámica de la crisis internacional se había reintroducido en el país y la ineficacia del intervencionismo legitimaba su crítica y su desmantelamiento; antes de pasar al proceso de cómo ello se dio intentemos un balance de la década del auge de la intervención gubernamental.

#### 2.4. Un Balance

Un elemento que ya había sido señalado es que durante los setenta, y aún hasta 1982, la acción económica del gobierno está regida por un paradigma de corte keynesiano, en el cual el gobierno asumía la función del empresario innovador schumpeteriano que pudiera conducir hacia una nueva etapa la sustitución de importaciones, recuperando - junto con la iniciativa gubernamental - la autonomía del gobierno para tomar decisiones, estableciendo así nuevos procesos de concertación con los diferentes sectores de la sociedad.

Se puede observar que en los primeros años de cada sexenio la estrategia parecía funcionar, al final de los mismos la economía entraba en una nueva fase crítica, los acuerdos se rompían y el disenso afloraba, las finanzas públicas se salían de control y se insistía en replantear la relación entre gobierno y sociedad. Ante estos hechos caben las preguntas ingenuas ¿qué es lo salió mal?, ¿por qué

fracasó el proyecto de conducción gubernamental de salida a la crisis?.

Una primera cosa que habría que constatar es que este resultado no es privativo de México, con diferentes variantes e intensidades se presenta en diversos países, lo cual plantea la necesidad de darle un lugar en la explicación a una lógica internacional que se va imponiendo por diversas vías. Sin querer entrar a analizar esta posible lógica, ni si sus resultados eran ineludibles, me parece que en todo caso valdría la pena señalar cuáles fueron los procesos internos que llevaron finalmente a la "reforma del estado".

Para intentar las respuestas de fondo sobre el período podríamos señalar que en estos años se manifiesta la quiebra del paradigma dominante en la relación gobierno economía que centraba en la acción gubernamental las salidas a las situaciones de estancamiento.

*"La suposición fundamental de este concepto de política era el de las reacciones de conjunto flexibles, en el sector privado, con respecto a señales estatales en el ámbito de la demanda efectiva. Este concepto de política se ha visto en dificultades y finalmente se precipitó en la crisis cuando el sector privado no respondió a las señales políticas estatales con reacciones de conjunto, sino con reacciones de precios" (Altwater 1979b).*

Pero, ¿por qué no reaccionó el sector privado? Lo que en su momento apareció como una pugna de los empresarios con el gobierno entendido como huelga de inversiones, golpe de

Estado de los financieros, etc., sin negar que expresara una intencionalidad en ese sentido, era reflejo también de las crisis del modelo de crecimiento seguido por el país y consecuencia directa del principal objetivo de la gestión gubernamental: la búsqueda de la innovación. Al incrementarse el gasto público se daba efectivamente un incremento de las inversiones, pero éstas, al depender fuertemente de los contenidos importados, daban lugar a déficits en la balanza comercial que tendían a ser compensados con incrementos en la deuda externa, lo que a su vez daba lugar a estrangulamientos en la finanzas públicas, que a su vez se traducían en contracciones del gasto público y del crecimiento económico y esto llevaba a la necesidad de establecer acuerdos con las agencias financieras internacionales, mecanismo por el cual las tendencias de la crisis internacional y los proyectos hegemónicos transnacionales se introyectaban en la economía mexicana.

Se ha demostrado que existen dos tipos de ciclo industrial en México a partir de la década de los cincuenta:

*"A periodos más o menos largos de tasas de crecimiento altas y con fluctuaciones menores, les siguen periodos de fluctuaciones de menor duración en el tiempo y de mayor intensidad, y que además involucran tasas de crecimiento que al promediarse, resultan relativamente bajas. [lo cual se debe a que] en un caso- el de periodos largos de crecimiento - la sustitución de importaciones genera una expansión de las ganancias suficientes para que la acumulación se autosostenga. Por lo tanto la inversión se convierte en motor de la expansión. Y en el otro caso - fluctuaciones de menor duración - en el cual la ampliación de la capacidad tiende a autoderrotarse, el déficit público juega el papel de dinamizador del proceso, generando, al pretender crecer*

*aceleradamente, desequilibrios en la balanza comercial y en la cuenta pública, los cuales acaban por obligarlo a frenar la expansión dando lugar probablemente a un ciclo más o menos corto de freno y arranque".*

Al observar concretamente el comportamiento de la industria mexicana se tiene que en los años del auge sostenido:

*"... el impulso al crecimiento parece originarse principalmente en el incremento de la inversión, y en particular, en la inversión en nuevas actividades, en los años de tendencia al estancamiento el gasto público parece ser la principal fuente de fluctuaciones ..."* (Casar 1982).

De lo anterior pareciera pertinente derivar que una de las principales limitaciones que tuvo el proyecto de innovación a partir de la gestión económica gubernamental es la de no haber podido remontar nuevas etapas en el proceso de sustitución de importaciones, frente a lo cual, la acción dinamizadora del gasto público se diluye para convertirse en el corto plazo en presiones de precios, déficit externo y deterioro de las finanzas públicas y, con ello, la base para el intercambio político se diluye también y se hace imposible el consenso, esto a su vez debe llevar a interrogarnos sobre el comportamiento de los agentes económicos privados.

La pregunta fundamental debiera ser ¿qué pasó con los grupos económicos privados durante este período?. Analizando el comportamiento de los mayores grupos empresariales de capital privado nacional en la década de los setenta nos encontramos con que:

"... parecen haber seguido una estrategia de diversificación de riesgos, ya que incrementaron su participación en minería, construcción, bienes manufacturados tradicionales y no tradicionales. Este proceso, sin embargo, no les llevó a consolidarse en ningún sector nuevo [por lo que la expansión de estos grupos no modifica - durante el auge - la estructura sectorial de los agentes, sino que profundiza el patrón de industrialización seguida en el país" (Jacob y Peres 1982).

Por su parte el capital externo - según los mismos autores se consolidará en las ramas que ya controlaban, profundizando el patrón de acumulación de los sesenta, y el comportamiento de las empresas públicas "... parece indicar entonces que el Estado mexicano, a través de sus principales empresas, continúa encargándose de la provisión de insumos industriales de uso generalizado. La única variante del periodo reciente sería la mayor concentración de sus actividades en el sector petrolero".

Este proceso ubicándolo, aunque limitadamente en el contexto del mercado internacional en el que:

"... necesidades de 'colocación' de fondos financieros y de 'realización' de equipo productivo reforzarían estructuras industriales de países subdesarrollados [pero en el caso de los semindustrializados] las nuevas modalidades de participación de capital bancario y multinacional en los entrelazamientos sociales internos, van a configurar proyectos de industrialización con una lógica de acumulación diferente a los procesos substitutivos de importaciones. Esto comprende un apoyo simultáneo sobre mercados externos e internos y diferentes mecanismos estatales de 'protección' a la rentabilidad de la inversión privada" (Miniam 1982).

Con lo anterior tendríamos que, paradójicamente, el intento gubernamental de innovación reintroduce las tendencias internacionales, imponiéndose de manera avasalladora un nuevo modelo de acumulación, dirigido a los mercados internacionales, sin anular pero sí quitando su lugar privilegiado en la gestión, a la producción para el mercado interior. Si el desorden económico que éstas tendencias generan quita piso a la concertación entre

gobierno y fuerzas sociales, la necesidad de redistribuir entre los grupos sociales los costos de la crisis, pone en serios dilemas a la política social tal y como se venía practicando, sacrificándolo a los objetivos de la recuperación del crecimiento económico. Ya no se puede plantear como una política dirigida a todos, sino que asume la selectividad de "poblaciones objetivo", ya no incorpora la negociación laboral, sino que tiende a separarse de ella.

Lo anterior, al conjuntarse con una estructura corporativa autoritaria, deja como único pie de la estabilidad al poder político de imposición gubernamental, en particular, la capacidad que aún conservaba el presidencialismo de tomar decisiones incontestadas. A partir de él se continuará la adaptación a las tendencias internacionales, pero esta tendencias parecen reclamar el cambio mismo de las formas de ejercicio del poder político y de la gestión gubernamental, plantean la "reforma del estado". Con estas tendencias se reencamina la gestión del gobierno mexicano hacia nuevas paradojas, hasta ahora no truncadas por la amenaza de una pérdida del control, el legado del Bismack mexicano permite que el autoritarismo parezca que continúa siendo la base de la transformación de la propia gestión.

Sin embargo este autoritarismo paulatinamente va mostrando un punto débil: la incapacidad de contender con las aspiraciones de los empresarios. Tal vez se podría concluir

que por "la naturaleza de clase del estado", antes que eso se podría afirmar algo menos genérico: porque en las demandas de la empresa se van expresando las tendencias internacionales de la época y por la imposibilidad práctica de incorporarla en un proyecto alternativo de respuesta a la crisis, por la imposibilidad de reproducir el "bloqueo histórico" de la industrialización en la década de los cuarenta.

Podría suponerse entonces que ha aparecido el dilema entre mercado o regulación, entre estado o sociedad de bienestar, entre corporativismo o ciudadanización; sin embargo, como normalmente ocurre con las respuestas del gobierno mexicano, y tal vez eso ocurra con todos, el dilema no se resuelve en torno de ninguna de las alternativas polares, la Reforma del Estado en México, asumirá rasgos propios que se intentará analizar en el capítulo siguiente.

**CAPITULO III.**  
**El sexenio de La Transición.**

Parece haber un amplio consenso en considerar el sexenio 1982 - 1988 como un período de transición y lo más probable es que así sea, sin embargo, esta constatación fuerza a realizarnos algunos preguntas fundamentales: ¿de dónde a dónde fue este cambio?, ¿qué fue lo que cambio?, ¿porqué cuando parecía que había llegado a su punto mas alto el activismo gubernamental inició su brusco descenso?, ¿cuáles fueron las condiciones políticas que hicieron posible esta acelerada transformación económica con un mínimo de costos políticos?.

Por supuesto que no sería razonable aspirar a responder todas estas interrogantes en el presente trabajo, las señalo para referir el horizonte problemático en medio del cual trataré de analizar cuáles fueron algunos de los condicionantes del cambio de gestión gubernamental en el sexenio que ahora refiero.

Quiero dejar establecida la hipótesis fundamental que acompaña a las indagaciones de este capítulo: el sexenio 1982 - 1988 se caracteriza como una etapa en que el gobierno va diseñando una serie de correctivos, de respuestas, de adaptaciones a las cambiantes condiciones de tal suerte que a lo largo del sexenio se van transformando de correctivos en programa, de respuestas en propuestas, de adaptaciones en

estrategias de gobierno. Así, lo que inició como reordenamiento económico se transformó en perspectiva de cambio estructural, lo que empezó como saneamiento de las finanzas públicas se convirtió en redefinición de la acción económica del gobierno y, finalmente, lo que empezó como reforma administrativa terminó como reforma del Estado.

### 3.1. El panorama al inicio del sexenio.

La reciente nacionalización de la banca y la crisis desencadenada a mediados de 1982 hacían que las expectativas que se tenían entonces sobre el futuro del país estuvieran marcadas por una sensación de estarse enfrentando a riesgos bastante severos, pero a la vez se tenía la confianza en que la política económica sería capaz de superarlos. Parecía haber un consenso bastante difundido sobre las restricciones fundamentales que enfrentaba el país en materia económica:

- i) insuficiencia del ahorro interno para hacer frente a las necesidades de inversión;
- ii) insuficiencia del aparato productivo para generar las divisas necesarias para la continuidad del crecimiento económico;
- iii) insuficiencia competitiva para penetrar los mercados internacionales que permitan una mayor captación de ahorro y divisas.

Por el lado de la acción económica del gobierno se tenía claro que el problema fundamental consistía en el agotamiento de las finanzas públicas que se expresaba en:

- i) el elevado costo del servicio de la deuda pública externa,
- ii) los déficits del sector público que presionaban contra los niveles de precios y de paridad cambiaria,
- iii) las transferencias del gobierno federal al sector paraestatal de la economía.

Los señalamientos anteriores eran los diagnósticos que se presentaban en los planes y programas del sexenio que iniciaba (1982 - 1988) (PND, PRONAFICE, PROFIDE).

Las prácticas gubernamentales ensayadas en otros países de AL, inspiradas en una perspectiva neoliberal, y la magnitud de la crisis que ya se hacía sentir sobre el país hacían ver como una alternativa que la política económica se orientara en esa perspectiva, sin embargo aparecía esto como una hipótesis poco probable, mas bien se esperaba que la alternativa elegida fuera intermedia:

"... el país ya comenzó a avanzar hacia un nuevo patrón de acumulación y éste no es otro que el secundario exportador, ya imperante en el cono sur.

...en México cabe esperar una dosis mas elevada de pragmatismo, una intervención estatal más alta y cierta 'suavidad' política en la transición. Es decir, los quiebres institucionales de gran magnitud ocurridos en el cono sur muy probablemente sean obviados en el caso que nos preocupa...cabe esperar aquí un esquema menos liberal, menos sustentado en ventajas comparativas estáticas y más proclive a estimular una 'dependencia negociada'...mas nacionalista y...más propenso a buscar, en el plano interno, soluciones políticas negociadas" (Valenzuela: 166).

La epopeya de la nacionalización de la banca hacia poco previsible un abandono drástico del activismo gubernamental. Se sabía que las restricciones anteriormente señaladas eran un obstáculo serio, por lo que era de esperarse que se llevaran adelante ciertas medidas correctivas a fin de permitir al gobierno mexicano seguir adelante con su estrategia de conducción económica hacia la industrialización, misma que aparecía como el horizonte hacia el que debiera apuntar la única estrategia posible.

Al inicio de su gobierno el presidente de la Madrid se planteaba un doble propósito: reordenar la economía y recuperar el crecimiento económico sostenido, estabilizarla en el corto plazo y reestructurarla en el largo:

*"La estrategia del Plan es para vencer la crisis e iniciar los cambios que demanda la sociedad, distribuir más equitativamente entre personas y regiones los frutos del desarrollo y ampliar la participación de la sociedad en los procesos económicos y políticos.*

*No es posible enfatizar el cambio estructural sin resolver la crisis; los resultados serían efímeros. Tampoco podemos preocuparnos sólo por resolver la crisis sin incidir en los desequilibrios fundamentales que la generaron; ello la haría recurrente.*

*La experiencia histórica muestra la necesidad de este propósito. En el país, cuando se ha intentado realizar cambios estructurales sin poner atención a los equilibrios fundamentales del corto plazo, el crecimiento ha sido inestable y los avances no han logrado permanencia. Por otra parte, cuando sólo se enfatizó la estabilidad, se logró permanencia en el crecimiento, pero se perdió su sentido social al desatenderse las necesidades de cambio estructural." (PND: 12).*

Pese a estos propósitos el sexenio terminó siendo uno de los periodos en el que la recuperación del crecimiento

económico sostenido se aplazó indefinidamente y en el que la contracción del consumo popular se llevó al extremo. Tal vez se podrían sintetizar los resultados en: la contracción económica sin precedentes, la caída en el gasto en bienestar social, unas elecciones que dejaron tras de sí una estela de incertidumbre en sus resultados como hacía tiempo que no se observaba. (ver cuadro 1). Por otro lado, en cuanto a la gestión gubernamental se pueden percibir también cambios significativos, el que más llama la atención es la del descenso en el número de paraestatales, la menor participación del sector público en el PIB, la drástica disminución del déficit público (ver cuadro 2).

Lo anterior no niega que se haya gestado un cambio estructural, pero no en los términos planteados por DLM. La expresión discursiva del ethos revolucionario también se modificó e incluso las mismas concepciones del propio sexenio se vieron modificadas a lo largo del mismo, veamos entonces cuáles eran los propósitos originales y de qué manera se fueron transformando.

### **3.2. Los propósitos del sexenio.**

El Programa Inmediato de Recuperación económica se proponía los siguientes objetivos:

combatir la inflación, proteger el empleo y recuperar un ritmo elevado de crecimiento económico,

"para alcanzarlos el gobierno se propuso: disminuir el crecimiento del gasto público; proteger el empleo; continuar las obras en proceso; reforzar las normas que aseguran disciplina en la ejecución del gasto público; proteger y estimular el abasto de alimentos básicos; aumentar los ingresos públicos; canalizar el crédito a las prioridades del desarrollo nacional; reivindicar el mercado cambiario a la soberanía del país, y reestructurar la administración pública" (Las Razones y las Obras, Vol 1: 27).

A diferencia del PIRE, la estrategia del cambio estructural se planteaba otros objetivos:

- "- Dar prioridad a los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento.
- Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo.
- Descentralizar en el territorio las actividades productivas, los intercambios y el bienestar social.
- Adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo.
- Preservar, movilizar y proyectar el potencial de desarrollo nacional.
- Fortalecer la rectoría del Estado, estimular al sector empresarial e impulsar al sector social" (PND 1982 - 1988: 127).

La dimensión del cambio estructural parecía confirmar la tendencia hacia un modelo de intervención gubernamental moderada en el que la política industrial se constituiría en el eje de la política económica, así el Programa Nacional de Desarrollo Industrial (PNDI) señalaba como sus orientaciones intenciones fundamentales impulsar:

- Un nuevo patrón de industrialización y de especialización del comercio exterior que supere la restricción externa y propicie el crecimiento autosostenido.
- Un nuevo patrón tecnológico que permita satisfacer las carencias sociales acumuladas.

- Una racionalización de la organización industrial.
- Una estrategia de relocalización de la industria en todo el territorio nacional.
- Una estrategia de participación de los sectores público, social y privado en la industria.
- Una preocupación por la generación de empleos bien remunerados. (Secofin, 1983).

Como estrategia de funcionamiento se planteó la reducción de la regulación y la expansión del fomento. Con respecto del desempeño económico del gobierno se afirmó:

*"La participación del Estado no tiene por objeto sustituir al mercado. En el régimen de economía mixta las empresas estatales se desenvuelven en un sistema de mercado y las acciones del Estado están dirigidas precisamente a orientar las señales del mismo, buscando que coincidan los objetivos, costos y beneficios privados con los objetivos, costos y beneficios sociales."* (SCFI 1984: 25).

Se puede afirmar que en el PNDI se expresa la corriente gubernamental que veía en la industrialización el terreno propicio para la continuidad del crecimiento económico del país y, en el Estado, el elemento eficaz para conducirla, si bien operando serias rectificaciones hacia su eficientización.

Por lo que hace al papel del sector paraestatal, el nuevo gobierno reconoce la necesidad de su depuración, sin embargo, en estos momentos iniciales del sexenio pareciera que aún no se plantea el dilema desarrollado después entre

propiedad y eficiencia, el criterio para reorientar y depurar al sector paraestatal se enuncia de la siguiente manera:

*"...consolidación y mejoramiento de las industrias estratégicas y prioritarias que garanticen la soberanía nacional, la promoción de exportaciones y la sustitución eficiente de importaciones..."* (Las Razones y las Obras, Vol 1: 166).

Podríamos decir entonces que la estrategia que se planteaba era la de estabilizar a la economía para después retomar la senda del crecimiento económico, en una perspectiva de alcanzar nuevas etapas en la sustitución de importaciones, pero pasando ya a la concurrencia a los mercados internacionales con productos manufacturados, para la cual resultaba necesaria la desprotección paulatina y selectiva de la economía. El funcionamiento del sector público debiera controlarse y racionalizarse para lograr la estabilidad, pero éste seguiría jugando su papel de locomotora del conjunto del aparato productivo mexicano. Se trataba, al parecer de un punto intermedio entre el estatismo y el mercado. El cuadro siguiente intenta ilustrar algunos de los resultados finales del sexenio:

Cuadro 3.1  
ALGUNOS INDICADORES DE LA ECONOMIA MEXICANA

Indicador	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	88/82
1PIB(%crec.)	-0.6	-4.2	3.6	2.6	-3.8	1.7	1.3	0.9
2PIB manuf. (% crec.)	-3.6	-7.8	5.0	6.1	-5.3	2.9	3.0	3.1
3remun/PIB	35.2	29.3	28.6	28.7	28.4	26.5	25.9	
4Fbkf/PIB	22.9	17.5	17.9	40.2	19.4	18.9	19.1	
5cta. Cte millon.usd.	6793	13761	12942	8452	4599	8433	1667	
6Xmanuf/ xtotales.	15.9	24.4	28.9	29.7	48.5	51.2	59.9	266%

Fuente: 1) y 2) cuadro 4.17; 3) 4.19; 4) 4.11; 5) y 6) 15.17 Nafinsa 1990.

Podemos preguntarnos a partir de los datos anteriores, ¿cuáles fueron los resultados económicos del sexenio de DLM?

- el conjunto de la producción permaneció estancado (0.9 de crecimiento en todo el sexenio);
- las remuneraciones tuvieron una drástica caída en su participación en el PIB (de 35.2 al 25.9 al principio y fin del sexenio respectivamente);
- la formación de capital fijo se mantuvo por debajo de sus niveles históricos;
- la cuenta corriente experimentó un saldo positivo a todo lo largo del sexenio, cosa hasta entonces inaudita, no obstante que experimentó una pérdida de su dinamismo hacia fines del mismo,
- las manufacturas tuvieron un enorme crecimiento como proporción de las exportaciones totales (del 15.9 del inicio

al 59.9 al final), lo que atendiendo a su lento crecimiento total a lo largo del sexenio (3.1) hace suponer que mas que una innovación lo que hubo fue una canalización hacia el mercado externo de los productos que anteriormente se realizaban en el mercado interno.

Tal vez podríamos decir que las modificaciones que se experimentaron a lo largo del sexenio descansaron sobre la depresión de la producción y de las remuneraciones pero, ¿en qué consistieron esos cambios?. Por lo que hace al papel del sector público en la economía puede ser de utilidad considerar los siguientes datos:

Cuadro 3.2

**ALGUNOS INDICADORES del FUNCIONAMIENTO del SP 88/82**

Indicador	1982	1988	%Incr.(pr. const)
1)Part SP en PIB (%)	22.8	18.9	10.5
2)PartGF/PIB	8.5	5.9	16.4
3)PartEP/PIB	14.3	12.9	6.7
4)Personal ocup. en el SP/P.Ocup.	17.1	19.9	19.0
5)No. total de Empresas Públic.	1155	420	-63.6
6)IngrSP/PIB	28.9	30.2	
7)EgrsSP/PIB	47.2	30.2	
8)Def. Econ del SP/PIB	15.6	10.8	

Fuente: Nafinsa 1990: 1), 2) y 3) cuadros 13.1 y 4.16  
4)cuadros 2.6 y 13.30; 5)SHCP 1991: 15; 6), 7) y 8)  
cuadros 4.16 y 13.9, 13.15 y 13.18.

Algunas observaciones se pueden hacer a partir de la información de este cuadro:

- lo primero que llama la atención - y esto no constituye ninguna novedad - es la disminución en el número de empresas públicas,

- junto con lo anterior destaca el hecho de la disminución del déficit económico del sector público como proporción del PIB.

- aunado a lo anterior, resulta significativo que no obstante la cuantiosa reducción del número de empresas públicas la caída de la participación del sector paraestatal en la producción total, no haya sido tan brusca y que incluso se hubiera experimentado un cierto incremento de la producción total de ese sector en el lapso del sexenio, lo que nos da una idea del tipo de empresas que fueron desincorporadas (escasamente productivas), además de que la elevada concentración del producto del SP en algunas pocas empresas (como electricidad y petróleo), explican conjuntamente que se haya dado este doble fenómeno, sólo en apariencia paradójico,

- lo que ya no resulta fácil de explicar es que pese a la desincorporación de paraestatales y a los programas de disminución de personal en el gobierno federal, el conjunto del personal ocupado en el sector público haya experimentado un incremento durante el sexenio, manteniéndose sin cambios significativos la distribución de este personal entre los diferentes rubros.

Si ahora intentamos conjuntar las observaciones sobre los diferentes datos aportados podríamos llegar a los siguientes razonamientos.

La estrategia económica realizada a lo largo del sexenio se puede sintetizar en tres puntos:

1) saneamiento de las finanzas públicas, poniendo controles estrictos al gasto e incrementando los ingresos del sector público. Con esta estrategia se aspiraba a controlar las variables económicas, en particular el crecimiento de los precios, a la vez que hacer frente a la demanda de recursos que significaba el servicio de la deuda externa.

2) control del crecimiento de los precios, a este fin obedecía tanto el saneamiento de las finanzas como el control de los salarios, mismo que diera lugar a la caída tan brusca que experimentó la participación de las remuneraciones en el PIB. Tanto los puntos 1 y 2 dieron lugar a uno de los períodos más prolongados de estancamiento que ha experimentado la economía mexicana en toda la historia posrevolucionaria.

3) el tercer aspecto de la estrategia, y a la postre el crucial, fue la modificación de las relaciones en el sector externo de la economía. Dos fenómenos resultaban particularmente acuciantes, por un lado el drenaje profundo de divisas que significaba el servicio de la deuda externa y, por otro, la escasa capacidad del aparato productivo para generar las divisas que requiere su propio desempeño. A

través del deslizamiento de la paridad cambiaria primero y después de la apertura a la competencia con el exterior, se propició un incremento en la exportación de manufacturas, mismas que de alguna manera se vieron forzadas tanto por la competencia externa como por la caída del mercado interior.

### 3.3. Las peripecias económicas del sexenio.

Se puede decir que los dos primeros años 83 y 84, respondieron a la estrategia del PIRE, los precios disminuyeron su ritmo de crecimiento, el superávit de la balanza comercial conoció niveles bastante elevados (aunque es necesario tener en cuenta que este repunte se debió, si bien a un crecimiento de las exportaciones, mayoritariamente obedeció a la caída de las importaciones, producto a su vez del mercado estancamiento en que había caído la producción).

Si embargo, tan pronto se reinició la recuperación de las inversiones, de nueva cuenta aparecieron los signos de descontrol de la economía, experimentándose un cambio sustancial en el año de 1985, en el que a partir de algunos "ajustes adicionales", a la política del PIRE, se pasó a una verdadera transformación de la política económica que le diera su sello definitivo al resto del sexenio y también al que le sucedió:

*"El deterioro de la balanza comercial que acompañó al moderado repunte de la economía y a la pérdida de*

subvaluación real del peso, entre fines de 1983 y mediados de 1985, condujo a la revisión de la política económica a mediados de ese año, lo que constituyó un ajuste dentro del ajuste. Más allá de las medidas restrictivas en las áreas fiscal y monetaria y de la devaluación del peso mexicano, se inició un proceso de liberalización comercial sin precedentes... las reformas de julio de 1985 representaron el abandono definitivo del modelo de sustitución de importaciones que había dominado la política económica de México desde la segunda guerra mundial hasta mediados de los setenta'. En efecto, a partir de julio de 1985 la política comercial tiende a verse no como un instrumento para corregir desequilibrios en balanza de pagos - papel que se reserva a la política cambiaria - sino como un medio para corregir la asignación de recursos" (Casar 1989: 90-91).

Las medidas puestas en práctica se centraban en cinco objetivos principales:

- abatir el crecimiento del gasto corriente mediante la reducción de estructuras del gobierno federal y del sector paraestatal;
- mejorar la recaudación tributaria y evitar la evasión fiscal;
- acelerar la sustitución de permisos de importación por aranceles;
- ordenar el mercado cambiario, induciendo un tipo de cambio flexible y realista;
- y fortalecer la intermediación financiera y la canalización eficiente de los recursos crediticios (Las Razones y las Obras, Vol 3: 412).

Con estas medidas se dio la cancelación de agencias de gobierno cuyo sentido no era únicamente el de la disminución de gastos, sino que también expresaban el cambio en la concepción de la política económica, tal y como ocurriera con

la cancelación de la subsecretaría de Planeación Industrial, sobre esto volveré más adelante.

Hacia fines de 1985 el gobierno mexicano solicitó el ingreso de México al GATT. Con esto se abrió de nueva cuenta la polémica originada desde el sexenio anterior y que entonces había concluido con el aplazamiento de la incorporación de México a ese organismo internacional. En esta ocasión, como bien señalara el entonces presidente del Consejo Coordinador Empresarial, Claudio González:

*" el ingreso al GATT no puede ser contemplado como una medida aislada, sino como parte de una política global que ha adoptado el modelo de desarrollo para afuera (sic), de especialización internacional, de fomento a las exportaciones y de congruencia de las políticas monetarias, fiscal y comercial para lograr el fin de ser más competitivos en el ámbito mundial" (El Día, 14/11/85: 8).*

Desde inicios de 1986 la caída de los precios del petróleo, con la consecuente disminución drástica de los ingresos del sector público, pusieron en serios aprietos al servicio de la deuda externa. Lo que requería de un nuevo convenio con el FMI y que, al parecer, fue el elemento decisivo - como se intentará analizar más adelante - del viraje en la política económica y del afianzamiento de la hegemonía de un grupo en el gabinete presidencial.

En julio de 1986 el equipo conjunto de la SPP y la SHCP llega a un acuerdo con el FMI en el cual se establecen compromisos de largo plazo en materia fiscal y comercial.

En marzo de 1987 se lleva a cabo la renegociación de la deuda externa de México (pública y privada) con la banca internacional, lo que le da al país acceso a nuevos recursos

En julio de 1987 el gobierno mexicano - ante la continuidad de los niveles de inflación existentes- decide unilateralmente anticipar la liberalización comercial a la que se había comprometido en el acuerdo negociado con el GATT.

En octubre de ese mismo año, después de un prolongado período de especulación y de crecimiento de utilidades, se da el "derrumbe" de la Bolsa mexicana, lo cual introduce elementos adicionales de incertidumbre a la economía mexicana.

No se puede dejar de mencionar que, a mediados de 1986, en vísperas de llegar a un nuevo convenio con el FMI se realiza el anuncio de la creación del Programa de Aliento y Crecimiento que en términos reales nunca llega a ponerse en práctica y que daría la impresión que fue mas bien un mecanismo de negociación con el exterior.

Ante el panorama de fin de sexenio que se había venido presentando y después de un período de vacilaciones se pone en práctica el Programa de Solidaridad Económica, a fines de 1987.

Lo que se ha querido señalar con este breve recuento de coyunturas significativas es como se va dando un proceso de paulatino alejamiento de los propósitos iniciales del sexenio, hasta desembocar en un nuevo tipo de política económica, que ya se prefiguraba en el PIRE, que aparecía como pasajero, pero que se va a transformar en la tónica a seguir.

Todo lo cual parece hablarnos de que el PIRE, prolongado a lo largo de todo el sexenio, de alguna forma alcanzó sus objetivos y que el cambio estructural, tal y como fue diseñado al principio, se aplazó al grado de tener que ceder su lugar a otra concepción del cambio estructural, así a finales del sexenio se señalaba

*"...la estrategia del cambio estructural se orientó a corregir las causas de los déficits crónicos en que habían caído tanto las cuentas del gobierno como las relaciones económicas con el exterior. En consecuencia se replanteó el papel del Estado en la economía, a fin de fortalecer su presencia en la prestación de servicios básicos a la población y evitar la dispersión de esfuerzos y el dispendio de recursos que se derivan del otorgamiento de subsidios injustificados y de la actuación del sector público en campos ajenos a su competencia específica." (Las Razones y Las Obras, Vol 6: 570, subrayado mío)*

La nueva visión del cambio estructural no hacía sino expresar otros cambios que se habían realizado y que a la vez habían requerido de la consolidación de la hegemonía de un grupo dentro del aparato gubernamental, veamos a manera de ejemplo tres aspectos en los que esta nueva concepción se expresó: a) en la conducción de la negociación de la deuda

externa, b) en el manejo del comercio exterior y c) en el manejo del sector paraestatal.

### 3.3.1. La conducción del proceso de la deuda externa.

Como ya se ha mencionado anteriormente, en julio de 1985 se pusieron en práctica nuevas medidas para hacer frente al turbulento panorama económico. En 1986 con ocasión de la caída en los precios del petróleo, las finanzas públicas habían quedado en una situación de particular debilidad, sobretodo teniendo en cuenta la importancia del servicio de la deuda externa, lo que hacía necesario su renegociación: En ese mismo año se iniciaron las negociaciones en torno de la deuda externa para lo cual era necesario un nuevo convenio con el FMI, pero estas no tuvieron avances significativos, para mayo de 1986 William Rhodes, quien era el líder de la banca internacional que negociaba con México, señaló que México podría tener acceso a un paquete financiero por 5 000 millones de dólares si efectuaba los ajustes necesarios a su economía y profundizaba los cambios estructurales que venía realizando. Frente a ello el entonces secretario de Hacienda Jesús Silva Herzog:

*"...en una entrevista concedida el 5 de junio a la agencia internacional de noticias AP... expresó su frustración por la falta de respuesta efectiva de la comunidad internacional, no obstante los críticos problemas económicos que agobiaban a México, y no rechazó la posibilidad de que el gobierno mexicano suspendiera el servicio de la deuda externa." (Las Razones y las Obras Vol 4: 358)*

A partir de entonces se empezó a hablar incesantemente de la moratoria mexicana, las autoridades norteamericanas ofrecían apoyo pero mantenían el condicionamiento a los ajustes internos. Este proceso de confrontación terminó con la renuncia del Secretario de Hacienda en junio. En julio de ese mismo año una comisión conjunta de la SPP y la SHCP llegaron a un acuerdo con la banca internacional. Conviene detenerse en este punto porque es en dónde se puede señalar el punto de inflexión de la política económica del sexenio en cuestión y en donde se impondrá de manera definitiva la nueva visión en la relación gobierno - sociedad

La publicación oficial Crónica del Sexenio 1982 1988 analiza de esta manera la sustitución de Silva Herzog como Secretario de Hacienda:

*"En la ceremonia en la que el nuevo titular de la SHCP tomó posesión del cargo, el Secretario de Gobernación, encargado de presidir el acto, destacó 'la necesidad de fortalecer el equipo de trabajo en tiempos de crisis'. Esta alusión se refería, al parecer, a las dudas expresadas por Silva Herzog respecto a que el ajuste interno de la economía mexicana hubiera alcanzado el límite máximo posible, contrariamente a lo señalado por el presidente De la Madrid y otros miembros del gabinete económico [...] pues Silva Herzog favorecida una política todavía más restrictiva. Esta indefinición de la política económica interna retrasó el proceso de negociación de la deuda externa. Las diferencias en el gabinete económico concluyeron con el relevo del titular de la SHCP."* (Secretaría de la Presidencia Vol 4: 360).

Resulta difícil suponer que las cosas hayan sido como refiere esta interpretación, si nos atenemos a los hechos posteriores podemos encontrar los siguientes argumentos:

- un elemento que en ese proceso fue expresado por Silva Herzog, que ya después no se volvió a mencionar, fue el de la moratoria, que implicaba una actitud de mayor beligerancia con respecto de la posición de los banqueros y del gobierno norteamericano.

- las medidas que fueron puestas en práctica con posterioridad a la renegociación de la deuda: nuevas reducciones al aparato paraestatal, incrementos de precios y tarifas del sector público, promoción a la inversión extranjera, incrementos en la liberalización del comercio exterior, no hablan precisamente de que fuera la línea "dura" la que finalmente se hubiera impuesto, además, las prácticas desarrolladas por el gobierno iniciado en 1988, conducido precisamente por quien quedara como artífice principal de la política económica a partir de la remoción de JSH, hacen más bien suponer que lo que se impuso en este gabinete fue más bien la línea que proponía un mayor ajuste de la economía mexicana a las exigencias del exterior. La misma crónica oficial del sexenio reseña de la siguiente manera algunos de los contenidos principales del convenio con el FMI:

*"Por su parte el gobierno de México se comprometió, en materia de finanzas públicas, a reforzar el sistema impositivo, con la finalidad de corregir y ampliar la base gravable del impuesto global de las empresas; reducir el lapso existente entre la declaración y el cobro de los impuestos; efectuar revisiones adicionales a los precios y tarifas del sector público, y continuar con la desincorporación de algunas de las empresas del sector público...En lo comercial se insistió en la liberalización del mercado doméstico, tanto interna como externamente, a la vez que se seguiría fomentando las exportaciones mediante la*

*simplificación de trámites y requerimientos.*" (Las Razones y Las Obras Vol 4: 508).

Como quiera, a partir de la sustitución de JSH, la SPP quedaba como la Secretaría dominante en el diseño de la política económica, sin embargo la hegemonía del grupo interburocrático encabezado por la SPP no quedaría sólo en esto, se verían aún nuevos pasos.

### 3.3.2. El manejo del comercio exterior.

Como también ya se había mencionado, en el año de 1985 se inicia el gran viraje del sexenio. Al reducirse el número de dependencias gubernamentales, con un sentido manifiesto de disminución del déficit público, se procedió también a eliminar la importante subsecretaría de Planeación Industrial, que de acuerdo al PNDI, debiera jugar un papel clave en el desarrollo de ese programa, podría verse esto como el abandono de la estrategia industrializadora y su sustitución por la perspectiva de la integración comercial. En este orden de ideas se ubica la solicitud de ingreso al GATT en noviembre de ese mismo año y la anticipación de la liberalización comercial en julio del 87, en el proceso entre ambas medidas se puede percibir el cambio de orientación que se venía experimentando en el programa del sexenio.

Cuando de nueva cuenta se retomó la discusión sobre el ingreso al GATT, que en 1980 se había aplazado, la orientación prevaleciente parecía ser la que de manera

sintética se puede percibir en lo dicho por el entonces secretario de comercio, en una entrevista afirmó que el ingreso al GATT permitiría a la vez mantener ciertos niveles de proteccionismo, este ingreso se daría:

**"... manteniendo un grado razonable de protección que permita al país exportar, crecer y proteger su planta productiva"** (Excelsior 8/11/85: 1).

Como es sabido la discusión sobre el ingreso al GATT dividió a la opinión pública, particularmente a los industriales, mientras que algunos se oponían a la medida otros la apoyaban, finalmente se tomó la decisión de ingresar y al año siguiente México fue aceptado como socio de este organismo.

En 1987 pareciera que de nueva cuenta la actitud gubernamental frente a la política comercial experimenta un nuevo impulso en términos de su orientación como mecanismo de asignación de recursos. Frente a la persistencia de la inflación se decidió aplicar de manera anticipada la liberalización del comercio exterior. Esta medida generó también la oposición de amplios sectores de los empresarios mexicanos, al grado de tener que corregirse de manera parcial unos meses después; al respecto uno de los principales dirigentes de los empresarios textiles comentó lo siguiente, poniendo de relieve el análisis que hacía del fenómeno en cuanto a pugnas interburocráticas: al reaccionar al discurso

de uno de los subsecretarios de la SECOFIN, según lo reseñado por la crónica oficial:

"Jesús Aranzabal I, presidente saliente de la Caintex respondió al Subsecretario [de la Secofin] demandándole acciones para mejorar primero la competitividad en el mercado interno antes que intentar competir en el ámbito internacional calificando al funcionario de 'víctima' que tuvo que disciplinarse a las decisiones de la 'atalaya de la macroeconomía', dando a entender que en materia de política comercial había predominado la postura sostenida por la SFP, la SHCP y el Banxico por encima de la postura de la secofin, que se oponía a la apertura acelerada de la economía." (Las Razones y las Obras, Vol 6: 576)

El siguiente cuadro da una idea de las transformaciones ocurridas en materia de protección comercial a lo largo del sexenio, difícilmente se podría concluir que con ello se dio lugar a "un grado razonable de protección industrial".

Cuadro 3.3  
Balance del proceso de liberación comercial

	Dic. 82	mayo 88
Estructura Arancelaria	16 tasas	5 tasas
Rango de la EA	0 - 100%	0 - 20%
Media Arancelaria	27%	10%
Arancel Promedio/volumen importado	16%	5%

Fuente: Las Razones y las Obras, Vol 6, Cuadro 57: 578.

### 3.3.3. El manejo del sector paraestatal.

Ya se había señalado anteriormente que el criterio inicial que parecía predominar en cuanto a la política a seguir hacia el sector paraestatal estaba orientado por la búsqueda de mayor eficiencia y racionalidad en su comportamiento, propiciando que este sector coadyudara en la integración de un nuevo patrón de industrialización. La

presión existente sobre las finanzas públicas pareció añadirle un nuevo objetivo a la reforma del sector paraestatal, como lo expresara el entonces subsecretario de la SPP, Rogelio Montemayor en julio de 1984:

*"Cambio de criterio respecto de la función de la empresa pública, haciendo que de productora de déficits y subsidios pase a ser productora de excedentes que ayuden a financiar las actividades del Estado, para las que ya no alcanzan los financiamientos tradicionales (cargas fiscales y créditos internos y externos)" (SPP 1986: 245).*

En los diferentes anuncios que se hicieron de desincorporación de entidades paraestatales no parecía haber transparencia en cuanto al criterio de selección, para algunos especialistas:

*"En el caso de las ventas parece claro que el Estado decide desprenderse fundamentalmente de empresas que alguna vez pertenecieron al sector privado..." (Casar y Peres: 161)*

Otros, a partir de un estudio hecho sobre las desincorporaciones de 83 y 84 concluyen que:

*"El proceso de liquidación y venta de empresas paraestatales en México parece responder más a una efectiva racionalización del sector que a una privatización general de la empresa pública. No se han puesto a la venta empresas que, de acuerdo con la política del PRONAFICE, están en ramas de participación estatal prioritaria o exclusiva. Si se venden empresas de ramas de participación complementaria o recomendable." (Machado y Peres: 65, 66)*

Todavía recibirá el sector paraestatal de la economía un nuevo impulso a través de la estrategia de reconversión industrial impulsada desde la SEMIP, cuyo titular Alfredo Del

Mazo las definía en su comparecencia ante la Cámara de Diputados:

"... como un proceso de modernización tecnológica y productiva y de organización de las empresas y ramas industriales, con el propósito de darles competitividad y eficacia e imprimir un nuevo ritmo al desarrollo nacional.

En el caso de la industria paraestatal...la reconversión buscaría los siguientes objetivos: primero, concentrar los esfuerzos económicos del Estado, dentro del régimen de economía mixta, en lo estratégico y prioritario; segundo, modernizar las ramas industriales tradicionales, para aumentar su eficiencia, mejorar su competitividad internacional y promover la creación de empleos, y, tercero, desarrollar una mayor capacidad de autofinanciamiento de las industrias paraestatales, para garantizar un ritmo de inversión y un proceso tecnológico sostenido en sus actividades".

Como metas de la industria paraestatal aparecían: concentrarse en 151 empresas, de las cuales 52 correspondían a la producción de azúcar y 49 a actividades minerometalúrgicas, siendo 17 las ramas de operación de la industria paraestatal. (Las Razones y Las Obras, vol 4: 724, 725).

Como se sabe, este proceso terminó con la salida del mencionado secretario de la SEMIP, quien, al parecer, habría sido uno de los mas fuertes aspirantes a la candidatura presidencial, con ello el grupo que venía obteniendo la hegemonía en la estructura gubernamental llegaba a la cúspide, echando a un lado a la vez a la reconversión industrial, último intento, al parecer de darle una función central al sector paraestatal.

Por su parte, el informe de ejecución del PND evaluó de la siguiente manera las acciones sobre las empresas públicas al final del sexenio:

"... la revisión de la participación estatal en la economía del país ha motivado una acción más intensa en las áreas básicas del gobierno, lo cual fortalece la tesis política de que la rectoría del Estado no debe entenderse en función de un gobierno grande, sino económicamente fuerte. [el sector público federal] se retiró por completo de la petroquímica secundaria, farmacéutica, ensamble de automóviles, textil y prenda de vestir y refrescos embotellados, principalmente y disminuyó su participación en muchas otras. En el caso del sector paraestatal industrial, su participación se redujo o esta en proceso de hacerlo a solo 12 ramas productivas, contra 28 al inicio de la actual administración." (SPP 1988: 186, 187).

Como se puede ver, en la fundamentación que se hace del porqué de la revisión de las empresas públicas aparece ya prefigurado el dilema discursivo entre Estado propietario y Estado justiciero, así como también aparecen datos que parecen rebasar con mucho - en cuanto a la disminución del sector paraestatal- los propósitos de la reconversión industrial. Sin embargo, así como también en los otros aspectos mencionados, su profundización en el siguiente sexenio hará ver con mayor claridad la transformación que experimentaron los propósitos iniciales.

La conclusión a la que se quiere llegar en este apartado es que la modificación de las perspectivas de la política económica sólo fue posible en la medida en que un grupo del gabinete económico fue asumiendo paulatinamente la hegemonía de la conducción de la política económica, impulsados por las

transformaciones que se venían experimentando en el contexto internacional, incluido en él las estrategias de las potencias económicas, mismas que a través de los organismos económicos internacionales exigían cambios hacia un nuevo modelo.

Ambos, sector hegemónico de la administración pública federal y agencias internacionales, fueron transformando la acción gubernamental de la búsqueda de opciones de inserción a partir del desarrollo industrial del país y con la conducción gubernamental, a una nueva forma en la que el estado se reduce en su acción económica a fomentar todo aquello que permita el desarrollo del mercado como agente fundamental de asignación de recursos. Este grupo fue aumentando su poder hasta llegar a alcanzar la cúpula del poder gubernamental en México, a partir de lo cual el nuevo proyecto se manifiesta con mayor nitidez, antes de pasar a contemplar esta nueva etapa debo intentar resolver algunas cuestiones que sugiere esta situación, la primera de ellas es ¿qué pasó con las organizaciones sociales en medio de este proceso de lucha burocrática de poder, tomaron algún partido?, ¿cuáles fueron los mecanismos a través de los que se hizo posible que una política tan restrictiva como la puesta en práctica no hubiera conocido una oposición fundamental?, ¿fue concertado este cambio de estrategia?. Antes de dar respuesta a esta interrogante veamos que fue lo que ocurrió en el campo de la política social.

### 3.4. La política social.

Los propósitos iniciales del sexenio en materia de política social plantean de manera clara lo que fue la experiencia del mismo en esta materia:

*"La sociedad igualitaria es demanda original de la Revolución Mexicana... La sociedad igualitaria constituye la finalidad última del desarrollo... La lucha por la igualdad significa acción dinámica para lograr la equidad en los procesos productivos y distributivos... La lucha contra la desigualdad será decidida, realista y permanente. Por ello hay que reconocer que mientras subsista la crisis no se podrá avanzar cuantitativamente en el proceso de justicia social. En el corto plazo, no existen las bases materiales para lograr la mejoría en los niveles de vida de la población... Lo que el Estado se propone hacer en forma prioritaria es restablecer las bases que permitan fortalecer y avanzar en este propósito, y mitigar y compensar los efectos negativos de la crisis"* (PND 1983 - 1988: 212).

El razonamiento parece bastante claro: la demanda política es de igualdad en la sociedad, esto sólo sería posible como consecuencia del crecimiento económico, en consecuencia, como no hay crecimiento económico no podrá haber mejoramiento significativo de las condiciones de vida de la población, la prioridad será el crecimiento económico.

La evolución de la estrategia gubernamental fue bastante coherente con los propósitos expresados, durante el sexenio 82 - 88 cae la participación que había alcanzado el gasto en bienestar social en el total del gasto público en sexenios anteriores:

Cuadro 3.4  
**Porcentaje promedio del gasto presupuestal ejercido  
 en desarrollo social por periodo presidencial 1921 - 1988**

Años	Presidente	% en desarrollo social.
1959 1964	A. López Mateos	18.6
1965 1970	G. Díaz Ordaz	16.0
1971 1976	L. Echeverría A.	18.5
1977 1982	J. López Portillo	16.3
1983 1988	M. de la Madrid.	11.6

(Moreno: 67).

Sin lugar a duda que uno de los principales competidores del gasto en bienestar social, a diferencia de lo que ocurría en sexenios anteriores no era el gasto en desarrollo industrial, sino el canalizado al servicio de la deuda externa, mismo que alcanzó los porcentajes de 33.3 en 1983, 31.2 en 84; 32.9 en 85; 41.7 en 86 y; 47.5 en 1987 (Cuenta de la Hacienda Pública Federal, cit. por PND; Informe de ejecución 1988).

Con lo anterior se tiene que el sistema de bienestar social se enfrentó a una situación bastante precaria y, en consecuencia, cada vez menos los bienes públicos por él prestados podían ser un elemento de intercambio político con las corporaciones.

Pero no es solamente la disminución de la cantidad y la calidad de los bienes proporcionados por el sistema de bienestar social lo que caracterizó a la política económica del sexenio, sino que también se vio seriamente impactado el "bienestar profesional" (Mann). Durante el auge petrolero uno

de los rubros que experimentó un mayor crecimiento fue precisamente el de salarios indirectos, sin embargo a partir de 1983 la política de expansión de las prestaciones se ve frenada e incluso empieza un brusco retroceso en la línea y con las tendencias que reclama la flexibilización de las relaciones laborales para hacer frente al reajuste que está experimentando el conjunto de la economía mexicana, con lo cual va surgiendo

" un nuevo modelo contractual diferente al de la Revolución Mexicana. Este último se caracteriza por: 1) protección al empleo, 2) protección al salario y, 3) limitada protección al desgaste de la fuerza de trabajo dentro del proceso trabajo... Ante este modelo se va conformando otro de tipo flexible que implica: 1) la no intervención del sindicato en las decisiones e implementación de los cambios tecnológicos o de organización, 2) el empleo en parte flexible de acuerdo a las necesidades de la producción, 3) uso flexible de los trabajadores dentro del proceso de trabajo, 4) flexibilización salarial."

Este nuevo patrón que se va imponiendo de manera conflictiva y que lleva a la revisión forzada, con la consecuente eliminación de cláusulas de los contratos colectivos, no solamente afecta las relaciones directamente relacionadas con el proceso de producción, sino también:

"... las relaciones entre sindicatos y Estado, tanto en la capacidad de negociación del sindicato de grandes políticas (salarios mínimos nacionales, política de gasto social) como en las formas de mediación del Estado en los conflictos obrero patronales." (De La Garza, 1990 : 335).

### **3.3. La concertación sobre la gestión gubernamental.**

El apartado inicial de este capítulo se concluía con las interrogantes sobre el acuerdo social que pudiera existir en

torno de las transformaciones que se fueron poniendo en práctica en el sexenio 82 - 88, y particularmente en los tres últimos años del mismo. Para intentar acercarnos a las respuestas iniciaré planteando los términos de la disputa a partir de sus actores fundamentales.

La hipótesis que acompaña esta búsqueda es que durante estos años se desarrolla una intensa discusión, sin embargo, no es el resultado de la misma lo que va a determinar las acciones gubernamentales, sino que tal vez se podría plantear a la inversa. Son las acciones gubernamentales las que imprimirán sus derroteros a la discusión; las transformaciones que se operan tiendan a modificar drásticamente las formas previas de gestión gubernamental y del pacto político sobre el que éstas se asientan, sin embargo, fue la utilización de la estructura política, tensionada hasta el extremo, lo que permitió que se llevaran adelante tales transformaciones.

Se puede afirmar que el punto que estuvo en el centro de la discusión fue el del nivel y grado de la "intervención" gubernamental sobre la economía. Las prácticas llevadas a cabo desde el principio del sexenio y reforzadas en los últimos años, llenaron de preocupación a varios sectores de opinión pública, tanto por el costo social que podrían estar implicando en lo interno, como por la pérdida de soberanía en lo externo, diversas voces críticas se alzaron en las que se

expresaba el pesimismo con respecto de los resultados que la nueva estrategia de gobierno pudiera tener.

Por el lado de la izquierda la mayoría de los diagnósticos estaban de acuerdo en que el modelo llevaría al fracaso, se partía, de acuerdo a cierta "tradicción" aparecida a principios de los ochenta en el texto de *La Disputa por la Nación* (Cordera y Tello) de ubicar dos tendencias en conflicto dentro del gobierno; algunos encontraban que lo que estaba ocurriendo es que dos diferentes orientaciones estaban en pugna por la hegemonía dentro del gobierno, para unos estas eran la neoliberal y la pragmático - desarrollista:

*" En México la discusión en torno de la política económica gira sobre la variante doctrinaria o neoliberal y la subvariante 'pragmático - desarrollista'. La primera tiene como principales soporte al capital extranjero y a parte del sector privado. La segunda debiera ser impulsada por el sector estatal y, de hecho por sus bases sociales de apoyo. A mediano y largo plazo cabe esperar que la tendencia dominante sea la pragmático desarrollista. No obstante, la dureza de la crisis cíclica y las restricciones externas provocan que el tono dominante de la política de corto plazo genere un efecto espontáneo en favor del esquema neoliberal." (Valenzuela: 176).*

A partir de lo anterior se estaba de acuerdo en caracterizar al conjunto del desempeño del gobierno De La Madrid como un período en el cual se impusieron los intereses de los acreedores, expresándose esta imposición en la política de austeridad "hayekiana" que según esta versión constituyó el eje sobre el cual giró toda la política económica del sexenio, orientando la producción hacia el

mercado exterior, perdiendo con ello relevancia el mercado interior (Guillén).

Otros más expresarán su sorpresa por la magnitud de los cambios operados en el sexenio, pero verán que:

*"Dentro de lo extraordinario de esta transformación existen dos parámetros... una dosis constante y elevadísima de explotación del pueblo trabajador que ha operado, como un medio extraordinario de fortalecimiento de la acumulación capitalista y como palanca para aumentar la riqueza del capital [... y el segundo] un formidable aparato estatal hegemonizado por una fracción de la burguesía que se perpetuó en el poder y gozó de un indisputado margen de maniobra para dirigir y modular el desarrollo del capitalismo." (Rivera: 173)*

Si bien lo normal en los análisis de un sector de la izquierda es no proponer alternativas intermedias entre la situación presente y el cambio radical, otros por lo contrario, pretenden hacer propuestas intermedias sobre transformaciones en la gestión gubernamental. Estas son diversas y sus diferencias son más que de matiz, sin embargo están centradas en torno de los que en las diferentes tradiciones del marxismo aparecen como sus actores fundamentales: el estado y las organizaciones populares. Uno y otros se comportaron de manera diferente a lo esperado, por el lado del "Estado", en vez de reafirmar su rectoría económica se fue imponiendo más bien el fenómeno inverso de menor conducción gubernamental de los procesos económicos (la discusión en torno de rectoría y propiedad la retomaré en el último apartado); por lo que hace a la reacción de los

sectores populares, ésta tampoco fue la prevista, puesto que se dio, no en el ámbito de la "movilización", sino en el ámbito electoral.

Se puede decir que en cuanto a la actuación gubernamental los diagnósticos de la izquierda no fueron desacertados, menor fortuna tuvieron las consecuencias prácticas que se siguieron de los diagnósticos, lo cierto es que - en cuanto a lo específico que aquí se puede afirmar - las propuestas de las organizaciones y de los intelectuales de la izquierda no permearon a los espacios de la concertación, de otra manera, no fueron materia de intercambio político, veamos dos planteamientos representativos de lo dicho.

Algunos sostenían, con la pretensión de llegar a sostener propuestas de un nuevo tipo de gestión gubernamental, un diagnóstico centrado en la crisis del modelo económico y de la estrategia hasta entonces seguida por el gobierno: se parte de que la estructura industrial del país no permite el nivel de captación de divisas necesario para continuar con el crecimiento, se propone pensar un modelo económico de inserción de la economía mexicana a la dinámica internacional, se trataría entonces de cambiar el modelo de desarrollo por uno en el que el punto de partida fuera lo social, en el que se le diera importancia a la reactivación del campo, tener en cuenta a la vez la

redistribución del ingreso y el aumento de la productividad, la reconversión y diversificación de la industria, la producción de bienes de capital, la reorganización del sector público para que sea más eficiente y mantenga su liderazgo:

*"El fortalecimiento del liderazgo estatal que es indispensable para echar a andar y mantener la estrategia alternativa no se resuelve con la simple ampliación directa de la propiedad pública y de manera más restringida, de la propiedad estatal... esta estrategia alternativa de desarrollo necesita la construcción o la redefinición de un nuevo pacto social que implica el despliegue y la creación de mecanismos de concertación de nuevo tipo entre los distintos sectores sociales, sobre la base de la negociación... Así, la rectoría económica del Estado sólo puede ser plenamente ejercida en la medida en que se dé en un contexto de progresiva democracia social y económica..."* (Cordera 1985: 387, 388).

Por otro lado en cuanto a los razonamientos, el diagnóstico compartido de la crisis del modelo económico y de la conducción estatal llevaba a plantear la posibilidad de la transformación, no tanto por la alianza y recomposición de fuerzas teniendo como eje al estado, sino a partir de la movilización popular:

*"Es cierto que lo que pasa en México pasa en otros países del mundo capitalista... Es cierto que el problema es del 'sistema' y no de tal o cual gobernante. Es un problema de colonialismo financiero, de colonialismo usurero y de lucha de clases. Es un problema que sólo se va a resolver cuando el pueblo tenga el poder. Pero por lo pronto, nos está llevando a una situación nacional cada vez más débil en que está amenazada la existencia misma de la nación con otro proceso: la transnacionalización de México... Al buscar impedir semejante desastre parecerá necesario, cada vez más, unir a todas las fuerzas populares, democráticas y patrióticas en un frente de defensa de la economía popular, de la economía nacional. Y será necesario movilizar a las masas en defensa de ese programa. Vale decir: con los líderes actuales o con otros nuevos, necesariamente, las masas se movilizarán."* (González Casanova 1985: 424).

Otro tipo de alertas se dirigían hacia la orientación que rápidamente iba tomando la estrategia del gobierno DLM, las que ahora se considerarán son las provenientes de algunos intelectuales cercanos al sector público y que en esos momentos o en recientes, habían ocupado posiciones de importancia dentro de la administración pública federal.

Por un lado se le cuestiona el abandonar la tesis de la Constitución mexicana sobre la igualdad social, de no darse cuenta que se ha cerrado un proceso de expansión económica y de las limitaciones que introduce el mantener a toda costa el servicio de la deuda externa, de no darse cuenta de la importancia del gasto público para estimular al privado:

"Liberado de las restricciones que el pago de la deuda le impone, el gasto público sanamente financiado y selectivamente orientado tendrá que ser el apoyo en el que descansa la recuperación de la economía." (Tello, 1985: 413).

También se cuestionará el excesivo entusiasmo puesto en las potencialidades para crecer teniendo como eje el comercio internacional:

"... deben existir tres condiciones para que la industrialización orientada hacia la exportación sea capaz de producir buenos resultados y se constituya en una fuente dinámica y sostenida de crecimiento:

a) el mantenimiento de precios favorables para las exportaciones y estabilidad en los precios de las importaciones.

b) Un crecimiento continuo en los mercados clave del exterior, principalmente en Estados Unidos, Europa Oriental y Japón.

c) Un ambiente no proteccionista en el comercio mundial. Es claro que en la actualidad ninguna de las tres condiciones se cumple." (Villarreal: 564).

Frente a lo anterior se propone una estrategia, ya presente de alguna manera en el PNDI, en la cual el eje central es el crecimiento industrial para la competitividad en los mercados externos, pero a partir de un crecimiento endógeno:

*"Esta estrategia, basada en un modelo de industrialización exportadora y endógena, supone una apertura racional hacia el exterior, en donde se elimina el excesivo e indiscriminado proteccionismo, así como el sesgo antiexportador, es decir, esta estrategia rechaza el dilema tradicional y extremo de sólo crecer hacia adentro o hacia fuera."* (Villarreal: 566).

Como vemos entonces, todas aquellas estrategias que promueven algún grado de conducción gubernamental sobre la economía, tanto la de izquierda como la de los intelectuales del gobierno, comparten dos cosas, una: la necesidad de modificar las tendencias que habían predominado en la gestión gubernamental modificándolas de tal manera que ésta fuera mas eficiente y, segunda: la marginación del proceso de acuerdo sobre los mecanismos y objetivos de acción gubernamental.

Podemos decir que hasta este momento la izquierda mexicana se comportó y propuso a partir de los legados culturales que tenía a nivel internacional y, en consecuencia, apostó para la resolución de la crisis en sus dos actores históricos fundamentales, por un lado el estado, mismo que no funcionó en el sentido previsible y que las acciones que emprendió no fueron para fortalecerlo sino para debilitar su presencia y su "rectoría" sobre la economía; el

otro actor fundamental, la organización popular, sí salió fortalecida en el ámbito político pero, paradójicamente, no en el terreno en el que se esperaba: el de la movilización, sino en un terreno totalmente imprevisto y, además, no considerado como propio: las elecciones.

Veamos ahora otros planteamientos, los del movimiento obrero vinculado al partido oficial.

De los sexenios hasta ahora analizados el de DLM es uno de los que más tensiones presentó en la relación entre gobierno y organizaciones obreras corporativizadas. Mucho se comentó, particularmente en informaciones periodísticas, que el distanciamiento se inició, principalmente con la CTM, desde la nominación de DLM como candidato a la presidencia, lo cierto es que a lo largo de todo el sexenio se pueden apreciar los intentos de esta central y del Congreso del Trabajo por recuperar la capacidad de interlocución que sobre la política económica mantuvieron con los gobiernos anteriores. Lo que ocurría en cada uno de estos episodios daba la impresión de ser una trama bastante conocida: iniciaba con las quejas de las organizaciones económicas por la política económica hasta entonces seguida, a continuación se planteaba la demanda de rectificación y se formulaba una propuesta alternativa para la recuperación de la trayectoria histórica del estado mexicano, después de esto venía la repuesta gubernamental en la que se realizaba la apología de

las medidas de política económica, se criticaban por inviables los planteamientos del movimiento obrero, se rechazaban sus demandas y el acto concluía con la aceptación de los dirigentes obreros de las decisiones gubernamentales. Veamos un sólo caso a manera de ejemplo.

En febrero de 1984 se efectuó una reunión entre el Jefe del poder ejecutivo y los dirigentes del Congreso del Trabajo, se abordó el asunto del gasto público en materia de bienestar social, después de oír quejas y críticas al desempeño de las acciones gubernamentales el Presidente respondió:

*"Es muy fácil pedir modificaciones a la política económica del Estado mexicano cuando no se tiene la responsabilidad de afrontar los efectos de opciones irresponsables y carentes de sentido técnico, como lo hacen quienes dicen que la política económica es la que ha provocado los costos sociales"* (Las Razones y las Obras, vol II: 145).

Como se puede ver, sería posible afirmar que las posiciones del movimiento obrero tampoco lograron lo que parecía imposible para la izquierda y para una línea de intelectuales del PRI: permear el proceso de decisiones gubernamentales.

En su conjunto las organizaciones obreras se vieron debilitadas por la política económica seguida en el sexenio de DLM que de una manera "estructural" minaba las bases del dominio obrero tradicional, ya en la sección correspondiente

a la política social vimos los efectos generados por la flexibilización en la gestión laboral, a nivel político:

"La flexibilización al interior de las empresas afecta a los sindicatos en tres aspectos fundamentales. Primero, los somete a conflictos por las modificaciones introducidas... Segundo, la flexibilización ha desplazado de hecho a los sindicatos de viejas áreas que eran típicas de su acción: control del empleo, ritmos de trabajo... Tercero, las nuevas formas de ingreso, disciplina y promoción van cerrando el espacio de las prácticas clientelísticas de los líderes sindicales con los obreros, rompiendo una de sus fuentes de legitimidad y control." (Durand, Márquez y Proud'home: 149).

En el caso del movimiento obrero su marginación de las decisiones de gobierno tenía un sentido más de fondo, hablaba de que los cambios no se circunscribían a las formas de gestión, sino que tocaban ya a la estructura política del país, esta tensión en las relaciones entre el gobierno y los organismos sindicales pone sobre la mesa la discusión en torno del corporativismo en el sistema político mexicano (punto que se abordará más adelante).

"Junto a la crisis de representación ciudadana, se dio la pérdida de funcionalidad del sistema corporativo debida a la política gubernamental de marginación de las corporaciones en el proceso de toma de decisiones en materia económica y de política social. La definición de la política económica y la toma de decisiones pasó a ser asunto exclusivo de grupos de expertos, de tecnócratas apoderados del gobierno. La vieja tradición del tripartidismo corporativo fue dejada de lado." (Durán: 167).

No se puede concluir este recuento de opositores a las nuevas tendencias que venía impulsando el gobierno mexicano sin hacer referencia a las organizaciones empresariales en las que también se manifestaron oposiciones, particularmente a la apertura comercial indiscriminada, podríamos hacer

referencia a la oposición de la CANACINTRA al ingreso al GATT, o a las voces discordantes con respecto de la anticipación de la apertura comercial en julio de 1987 (referidas en apartados anteriores de este mismo capítulo), lo cierto es que la nueva política gubernamental generó también inquietudes entre amplios sectores de los empresarios, llegados a este punto la pregunta que se impone es: entonces, si obreros, izquierda, intelectuales del propio gobierno, asociaciones empresariales manifestaron diferentes niveles de oposición, ¿quiénes fueron los aliados del programa gubernamental?.

Tal vez sea más fácil hablar de los aliados de la estrategia gubernamental puesta en práctica a partir de 1985 si previamente se me permite citar de manera extensa algunos párrafos del documento Modernización y Productividad, publicado en enero de 1988 por el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, entre otras cosas señalaban las siguientes:

*"La recuperación de la estabilidad macroeconómica del país es el requisito sine qua non para sentar las bases de la restructuración de la planta productiva nacional" (101), para ello se hace necesario un "programa de estabilización económica, cuyo objetivo básico e inmediato sea el control y la reducción de la inflación ... que den a los agentes económicos la seguridad y la confianza de que en un futuro relativamente cercano los desequilibrios y la inestabilidad macroeconómicos desaparecerán o al menos se atenuarán." (102).*

Con respecto del sector público este documento señala que:

"aunque se reconoce el esfuerzo que se está llevando a cabo en la reducción del tamaño del sector público, parece necesaria una mayor dosis de decisión política que pugne por la aceleración efectiva del proceso, así como la ampliación de los criterios que están determinando tanto el número como el tipo de empresas públicas que se privatizarán o liquidarán." (110 - 111).

En cuanto a la política comercial señalan que:

"más importante aún que por sus efectos positivos sobre las exportaciones, la liberalización del comercio exterior es vital por cuanto representa el principal factor que imprimirá eficiencia a la estructura productiva; es decir, la apertura comercial proporcionará el único aliciente para la eficiencia y modernización de la economía: la competencia externa." (113).

Con respecto a la política fiscal la propuesta es que:

"debe intensificarse el esfuerzo fiscal de las autoridades, de tal modo que la recaudación total se distribuya entre un mayor número de causantes..." (123).

Por lo que hace a las inversiones extranjeras "con el objeto de promover el influjo de capital y tecnología extranjeros, se requieren adecuaciones a la legislación respectiva que atenden el exceso de regulaciones..." (127 - 128).

Parece superfluo recalcar que las demandas señaladas estaban exigiendo una profundización de las políticas hasta entonces puestas en práctica, profundización que efectivamente se realizó a partir de fines de 1988 cuando inició el nuevo sexenio. El parecido entre estas propuestas y las políticas instrumentadas posteriormente habla de que quienes eso expresaban se desempeñaban como interlocutores privilegiados de quienes a partir de 1985 asumieron la conducción de la acción gubernamental. Ellos son portadores del nuevo pacto social entre el gobierno y un sector de los empresarios, aquel sector que a partir de fines de la década de los setenta y, sobretudo, con la expansión gubernamental significada por la nacionalización de la banca, tomaron

"conciencia de clase" (Tirado y Luna, 1983) y se empeñaron por influir de manera determinante en la toma de decisiones de gobierno. Para algunos analistas la tendencia general observable a lo largo de toda la década de los ochenta en cuanto al comportamiento de las organizaciones empresariales:

*" se caracteriza por un intento de trascender la naturaleza reactiva de su acción y por consolidar un espacio público, institucionalizado y legítimo que garantice su participación en las decisiones públicas."* (Luna y Tirado, 1984: 6).

Sin negar que lo anterior fuera una tendencia observable en los términos planteados por los autores referidos - y que en tal sentido apuntaría a una presencia más institucionalizada y menos vinculada a las negociaciones e intercambios corporativos- y también, sin querer negar que haya aparecido una nueva generación de empresarios menos dependientes y, por tanto, más beligerantes hacia el gobierno (Aguilar y Meyer), me parece que junto con ella se puede ubicar una contratendencia a través de la cual el corporativismo estatal mexicano saldrá, si no fortalecido con respecto del pasado sí por lo menos contendrá de una manera eficaz su deterioro.

A la vez que lo anterior, la nacionalización de la banca habría significado también una cierta desarticulación de los grupos económicos; toda vez que ésta concentraba un número importante de activos que, si bien regresaron a manos particulares, no siempre este retorno fue a manos de sus

antiguos propietarios (tal vez uno de los casos más ilustrativos sea el de Manuel Espinosa Yglesias, antiguo dueño de Bancomer, al respecto se puede ver: Proceso 22/03/93: 6 a 11). Asimismo, el elevado endeudamiento en dólares que tenían varias de las corporaciones empresariales del país que, como se señaló en el capítulo anterior, las volvieron altamente dependientes del auxilio gubernamental (Quijano, Quintana) expresado en el dolar preferencial, lo que a la vez podría explicar la escasa reacción empresarial contra la nacionalización bancaria que algunos analistas del tema constatan (Puga). Si a esto se aúna que los procesos de privatización de empresas públicas, cuya asignación no fue hecha vía mercado abierto sino a través de decisiones gubernamentales (Quintana), dieron lugar desde mediados de los ochenta y aún en los inicios de los noventa, a la aparición, fortalecimiento o transformación de grupos empresariales, sería razonable entonces afirmar que el gobierno habría podido restituir su capacidad de negociación con los grandes grupos empresariales (3), abriéndose con ello una nueva forma de intercambio no institucional gobierno - empresarios que podría haber contrapesado los esfuerzos por constituir un espacio institucional, legítimo de participación en las decisiones públicas.

---

(3) Hay diversos estudios en los que se da cuenta de los nombres específicos de las personas y grupos que se vieron beneficiados, no sólo con la política económica de DLM, sino con varias de sus decisiones específicas, uno de los más abundantes en datos es el de Hernández Rodríguez, 1988.

Se podría también hipotetizar que lo anterior no aparecía como totalmente contrapuesto a los procesos de institucionalización, sino que habría permeado a las organizaciones de representación empresarial, generando con ello la unanimidad que se percibe entre gobierno y empresarios en el PSE y, a la vez, explicaría los recurrentes reclamos de los empresarios de base con respecto de los acuerdos realizados por sus representantes. De otra manera, el proceso seguido después de la nacionalización de la banca habría restituido el intercambio político entre gobierno y grandes grupos empresariales, al asumir estos la conducción de sus organizaciones de representación posibilitaron el reforzamiento de la política económica, aunque ello haya repercutido negativamente en el consenso dentro de las organizaciones empresariales.

No sería inútil señalar que en este acuerdo no entraron los partidos políticos, no sólo los de oposición, sino también un sector considerable del propio partido oficial, lo que diera lugar a la formación primero de la Corriente Democrática dentro del propio PRI y que, después con su separación del partido oficial, propiciara una de las mayores, sino es que la mayor confrontación electoral del gobierno posrevolucionario.

Si desde 1977 se iba dando una paulatina ampliación de los espacios para la oposición política, a fines del gobierno

de DLM era claro que esta ampliación era del todo insuficiente, al compromiso de inicios del sexenio de respetar los procesos electorales, pronto se dio una corrección regresando a las prácticas tradicionales de control de los mismo.

Sin embargo todavía haría falta llevar aún más a sus extremos el forzamiento de la estructura corporativa, esto fue como necesidad de atender las situaciones que en vez de superarse con la nueva estrategia gubernamental se iban agravando, era necesario algún giro heterodoxo que sin embargo descansaría sobre la ya muy agotada estructura corporativa, esto vino a ser el Pacto de Solidaridad Económica (PSE).

### **3.6. EL Pacto de Solidaridad Económica.**

Se puede partir de la hipótesis de que la firma del PSE significó el reconocimiento implícito de que la aplicación de las medidas ortodoxas no habían sido capaces de frenar el deterioro de la economía nacional y que para volver al control de las ya muy descontroladas variables macroeconómicas había que acudir a algún tipo de estrategias de regulación que se asentaran a su vez en la utilización al límite de su elasticidad del marco corporativo del sistema político mexicano

Resulta igualmente interesante el análisis del PSE en la medida en que prefigura la estrategia que se ha ido desarrollando a lo largo del sexenio de 1988 - 1994, toda vez que más que su antecedente fue su preámbulo, dado que fue elaborado e instrumentado por quienes estuvieron directamente a cargo de la ejecución de la política económica en este último sexenio.

Con el propósito de contener la inflación el PSE se propuso instrumentar una política de ingresos, por medio de la regulación de precios y salarios, a la vez que también llevar adelante una política de estabilización monetaria basada en la regulación del tipo de cambio, propósito por cierto bastante alejado del diagnóstico que a inicios del sexenio se había hecho sobre las causas de la inflación.

A nivel político el Pacto también significó una especie de reconciliación corporativa, pero en nuevos términos. Como signo de los nuevos tiempos apareció el CCE representando al sector empresarial, el mismo que hasta un sexenio atrás apareciera como el principal adversario del gobierno. atrás había quedado también la disputa con la COPARMEX desarrollada a principios de sexenio cuando se pretendió quitarle su registro como sindicato patronal y su representación en el INFONAVIT. Incluso la desaparecida Asociación de Banqueros de México (ABM) con la nacionalización de la banca, reapareció ahora bajo la transformada faz de sus miembros en la

Asociación Mexicana de Casas de Bolsa o bajo las siglas de la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros. Se podría decir un éxito de concertación y seguramente que lo fue, sin embargo, también mostró la firma del Pacto que el gobierno ya no era el único que podía definir la representación empresarial, que si bien podía mantener su capacidad de negociación, ésta encontraba límites no fijados por el propio gobierno.

Por lo que hace a la relación con las organizaciones obreras las cosas fueron bastante distintas, el Pacto marcaba nuevas forma de subordinación, si bien el conjunto de las fuerzas obreras incorporadas al sistema lo suscribió, las reacciones posteriores son más que significativas. Para Hernández Juárez, dirigente sindical de TELMEX, el PSE se impuso sorpresivamente y sin discusión a los trabajadores (La Jornada 17/12/87: 3). Para Arturo Romo, asesor y uno de los principales ideólogos de la CTM, la alianza entre los trabajadores y el estado perdió toda vigencia porque éste actuó como abogado de los empresarios (La Jornada 17/12/87: 1); sin embargo, de estas declaraciones tan estruendosas no habría que esperar mucho más, el movimiento obrero corporativo finalmente reaccionaría como en otras ocasiones ante las decisiones gubernamentales, acatando, con relación a las declaraciones de A. Romo Fidel Velázquez reaccionó diciendo:

*"si para los senadores obreros la alianza entre los trabajadores y el Estado está rota, para mi no, ya que no ha habido motivos para romperla" (El Universal 24/12/87: 1)*

La firma del Pacto también mostró que se expresaba una nueva forma de gestión, orientada ideológicamente por el neoliberalismo pero forzada por las circunstancias a actuar neocorporativamente, forzada a prácticas heterodoxas en las que intervención, regulación, predominio del ejecutivo no son ajenas a la modernización gubernamental.

*"El Pacto, con sus distintos apellidos, es quizá el ejemplo más claro de la supresión del libre mercado como asignador de recursos y del establecimiento de un consejo corporativo o cuasicorporativo como reemplazo. Dentro del Pacto, el gobierno fuerte, con capacidad de tomar decisiones de autoridad - al margen del consenso - y un grupo empresarial aliado, han sido los factores clave, ya que el debilitamiento de político y social de las organizaciones sindicales y campesinas ha impedido que se conviertan en factores de poder en el proceso de toma de decisiones de política económica" (Quintana: 184)*

El pacto, al parecer, demostró que el gobierno mexicano podía mantener su capacidad de iniciativa pero sólo a condición de ubicarse en las tendencias mundiales dominantes y pactando con las fuerzas sociales dominantes producidas por la Revolución Mexicana: los empresarios, más bien con una parte de ellos. Sin embargo intentar modernizaciones en ese sentido sólo se podría hacer a costa de explotar al máximo los activos heredados del Estado Revolucionario: a) el corporativismo, las negociaciones fueron a través de canales de representación no institucionalizados, las decisiones del Pacto y muchas que le antecedieron y sucedieron, no tuvieron como fuente el derecho ni la discusión de leyes, ni un

proceso de legitimación inspirado en el estado de derecho, mucho menos en la división de poderes, sino en el otro gran activo del estado posrevolucionario: b) el presidencialismo y, esta decisión para instrumentarse parece que tuvo que echar mano del tercer activo: c) el intervencionismo. La pregunta que queda es si, pese a sus contradicciones, las decisiones gubernamentales podrían llevar a otra forma de gestión y a otras correlaciones y prácticas políticas, si el autoritarismo podría llevar a la democracia y el intervencionismo al mercado. Estas son las interrogantes que quedaban para el próximo sexenio, en vez de sugerir una conclusión de conjunto para el período 1982 - 1988 tal vez sea oportuno pasar a explorar el siguiente sexenio para, finalmente ofrecer un balance de este último período analizado y algunas hipótesis para el futuro.

**CAPITULO IV.**  
**El sexenio de la Reforma del Estado.**

Antes que nada habrá que aclarar cuál es la pretensión de este capítulo, desde luego que ésta no es ofrecer un balance del sexenio de Salinas, puesto que aún no concluye - lo que entre otras cosas da lugar a que las fuentes de información sean preliminares - simplemente se trata de proponer cómo fue que las reformas llevadas cabo en el sexenio 1982 - 1988 se continuaron y profundizaron, adquiriendo un sentido más claro, sin con ello querer decir que necesariamente constituyan la configuración definitiva del término de la transición.

El sexenio actualmente en curso (1988 - 1994) se puede decir que es atípico, toda vez que empezó tres años antes de su inicio formal. De acuerdo a lo que se ha venido argumentando en este trabajo, a partir de 1985 la gestión gubernamental habría tomado no solamente el rumbo que le ha impreso la actual administración, sino que el grupo actualmente en el poder habría hegemonizado desde entonces las decisiones gubernamentales.

El ambiente en que inicia el sexenio se asemeja al que se tenía al principio del anterior, la economía seguía presentando sus problemas característicos de años atrás, si bien el PSE ya había demostrado ser un instrumento útil para

el control de las variables macroeconómicas, sin embargo, lo que no aparecía aún es el mecanismo que permitiera llevar la acción económica gubernamental de la estabilización al crecimiento. Por su parte, el cuestionamiento político a la legitimidad del gobierno también es bastante elevado como en 1982, pero a diferencia de ese año es un cuestionamiento no por lo que el gobierno hubiera hecho, sino más bien por lo que había dejado de hacer, no se expresó en el reclamo de algún grupo en particular, sino en una sanción electoral mucho más alta de la que el régimen era capaz de soportar.

La concertación a su vez aparecía con serias dificultades, por un lado, si bien la reconciliación con los desplazados con la nacionalización bancaria se había operado ya en el sexenio de DLM, esta conciliación no parecía reflejarse en las respuestas de los agentes económicos a la convocatoria de la estrategia económica puesta en práctica. Por lo que hace a las organizaciones obreras, el forzamiento de la estructura corporativa en el PSE le habían hecho perder su capacidad de contribución a rendimientos de gobierno, lo que también se puso de relieve en los resultados electorales en los que una buena proporción de los perdedores de las diversas posiciones políticas en juego fueron del sector obrero del PRI. Aunado a esto aparecía por primera vez una oposición política con un peso real en el parlamento, si bien el partido gubernamental se reservó la mayoría absoluta en la cámara de diputados, no obstante, apareció la necesidad para

el PRI de, por primera vez, tener que acudir a pactos políticos con partidos de oposición real, en este caso el PAN.

#### 4.1. Los propósitos originales.

Parece que el de Salinas es el primer sexenio cuyo punto de partida plantea ya una nueva concepción de la acción gubernamental. El gobierno no aparece ya con una concepción "intervencionista" y los propósitos del nacionalismo revolucionario son cuestionados, se plantea ya la reforma del Estado mexicano:

*"Frente a estas nuevas circunstancias internas y externas, la mayoría de las reformas de nuestra Revolución han agotado sus efectos y no son ya la garantía del nuevo desarrollo que exige el país. Debemos por ello, introducir cambios en el Estado, promover nuevas formas de organizar la producción y crear nuevos esquemas de participación y de relación política."* (CSG, 1er Informe)

¿Cuáles serían las características de estas nuevas formas?. De nuevo la modernización, así como en los tres sexenios anteriores viene a ser la divisa de los cambios, pero ya no se trata de una modernización acotada al ámbito de la economía, sino que impregna todos los ámbitos de la vida estatal. En la economía (tomando en cuenta los tres ámbitos que se han venido considerando: política industrial, empresas gubernamentales y sector externo), los propósitos ya no giran

tanto en la acción del gobierno, sino que la expansión industrial aparece subordinada a la decisión privada:

*"Con base en las ventajas comparativas del país, los sectores más dinámicos y rentables encabezarán el desarrollo industrial en esta nueva etapa. De acuerdo a estas nuevas circunstancias, los recursos del país, y, en particular, la inversión nacional y extranjera, se orientará conforme a las decisiones de individuos y de empresas."* (PNFICE: 29).

La desincorporación de empresas gubernamentales asume un nuevo sentido, ya no se trata solamente de la racionalización del sector público, sino que se va dibujando la exclusión entre empresa gubernamental e inversión privada, por un lado y, entre empresa pública y acción gubernamental por otro, cuando se habla de la desincorporación se señala:

*"... además de dar un mayor espacio de participación a los sectores social y privado, permite la liberalización de recursos públicos para una mayor y mejor atención a lo estratégico y prioritario."* (PND: 90).

En lo que hace al sector externo también se observa un nuevo propósito diferente a los del nacionalismo revolucionario, ya no será el gobierno quien juegue el papel de locomotora de la producción, ésta función se le asignará al sector externo y, asimismo como en 1985, la política comercial recibirá la función de ser asignadora de los factores de la producción:

*"La política de industria y comercio estará orientada a promover la modernización del aparato productivo para que eleve su eficiencia y competitividad. Se consolidará la participación de los particulares en la economía y se crearán las condiciones que le permitan a la inversión privada*

*constituirse en un motor del desarrollo industrial."* (SPP, PND: 85).

Esta tendencia al igual que las anteriores, no es totalmente nueva, en esa perspectiva se movía el ingreso al GATT en el sexenio anterior, pero esto mismo era insuficiente, se hacía necesario dar un paso más: el Tratado de Libre Comercio con Norteamérica.

En cuanto a la política social también aparece una modificación sustantiva, presentándose por primera vez el dilema entre Estado benefactor y Estado propietario:

*" ... no es condición única de la rectoría del Estado la propiedad de las empresas, sino fundamentalmente el ejercicio de la autoridad a favor del pueblo.  
... el punto central en la reforma del Estado es resolver, a favor del pueblo, el dilema entre propiedad que atender o justicia que dispensar; entre un Estado más propietario o un Estado más justo"* (CSG, 1er Informe).

Tengo la impresión que el asunto del ejercicio de la autoridad a favor del pueblo no tuvo un desarrollo posterior, sería interesante ver si esto suponía de alguna manera el fin de una política social y su reemplazo por el Estado de derecho como único bien que el gobierno pudiera ofrecer a la ciudadanía, lo cierto es que en todo caso la política social que implementará el gobierno de Salinas será una de las piezas angulares de su gestión, misma que tendrá como máxima expresión al Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).

La nueva orientación de la política social implica también modificaciones en los mecanismos de concertación, con

respecto a ellos se anuncia la modernización en las formas de representación:

*"La modernización anuncia, también, la renovación de las organizaciones y el surgimiento de nuevas representaciones de grupos emergentes, ámbitos de expresión y defensa de intereses legítimos de muchos individuos ... Aceptamos, no sólo sin renuencia sino con beneplácito, que la modernización de la sociedad trae consigo mayor competencia, mayor debate..." (SPP, PND: 19)*

Este planteamiento desde luego que sugiere el fin del corporativismo y su sustitución por mecanismos competitivos, sin embargo no es esta la única lógica que atraviesa las perspectivas del nuevo gobierno, también está presente la idea de una resolución autoritaria de decisiones en relación directa y tutelar entre ejecutivo y ciudadanos:

*"... al concertar el gobierno cuidará el interés de las mayorías, asegurando que exista, en los foros respectivos, una representación adecuada de los intereses que pudieran ser los más afectados. La participación debe ser amplia pero sin restar efectividad al proceso de decisión. Concertar es convencer, es lograr el reconocimiento del interés común (...) Ello no invalida la conveniencia de ejercer la autoridad, o recurrir a las instancias que tengan la facultad de hacerlo, en los casos en que por falta de entendimiento no sea posible asegurar el interés mayoritario con el acuerdo entre las partes" (PND: 49).*

Parece entonces que se puede reconocer una doble lógica de negociación, por un lado, una que estimaría los mecanismos del estado de derecho como los más adecuados (competencia electoral, representación ciudadana, legislación), y otro que supondría una lógica de intercambio político entre ejecutivo y representaciones sociales múltiples. La presencia de ambas lógicas en el discurso disminuye las posibilidades de

existencia de un horizonte de calculabilidad de las acciones gubernamentales, su resolución práctica pone serios interrogantes sobre la continuidad y los cambios del régimen político mexicano.

#### 4.2. Los desafíos del nuevo gobierno.

Cuando unos meses después de la toma de posesión del gobierno de CSG se reunió un grupo de expertos, mexicanos y norteamericanos, para "facilitar oportunamente el proceso mexicano de formulación de una estrategia de desarrollo." (Brothers: 7). Entre los problemas fundamentales que más recurrentemente plantearon los norteamericanos se encontraba el de la capacidad de resistencia del sistema político. Después de un reconocimiento generalizado al mecanismo del PSE para contener la inflación y a la política estabilizadora del sexenio 82 - 88, alguno de los ponentes planteaba dudas sobre las perspectivas al comparar la estrategia del gobierno mexicano con la de Chile:

" La vía chilena ha sido más rigurosa que las políticas aplicadas en México. Fueron mayores las reducciones del gasto presupuestario y los incrementos de los impuestos, así como el grado de la privatización y de la liberalización comercial [...] la búsqueda exitosa de las opciones chilenas probablemente escaparía a la capacidad del sistema político mexicano; está claro que su dureza dependía de la dictadura militar del país." (Maddison: 44-45)

Por su parte, otra de las ponentes, después de señalar la importancia de la reprivatización de la banca encontraba que:

*"La propiedad estatal de los bancos es ahora un mandato constitucional y todo cambio requeriría la aprobación legislativa. esto resulta difícil de imaginar cuando la oposición al PRI es cada vez más fuerte en el Congreso."* (Maxfield: 337)

Sin embargo, se endureció la política de apertura y de privatización, también la de liberalización comercial, frente a ello tal vez habría que tener en cuenta, por último, las afirmaciones de otro de los participantes en la reunión:

*" Es notable que después de cuatro decenios de crecimiento el pueblo mexicano haya permanecido paciente y pasivo mientras que su calidad de vida bajaba en los años ochenta. Los mexicanos han soportado ... México ha sobrevivido pero no ha crecido y su paciencia tiene un límite."* (Pastor: 62)

Frente a estas advertencias alguien podría cuatro años después decir que, no solamente no se rompió el límite, sino que incluso se ensanchó, las elecciones de 1991 dieron al gobierno una mayoría parlamentaria que le permitió operar modificaciones sustanciales a la Constitución en artículos de importancia económica, política y aún simbólica (3º, 27º, 130º), tendríamos que preguntarnos entonces ¿por qué la capacidad de resistencia del sistema político, hasta dónde llega la capacidad de resistencia de los mexicanos?.

Desde luego que intentar responder a estas interrogantes haría inútil la advertencia formulada al inicio de este capítulo, además que tendría, por lo menos, dos puertas de

entrada, por un lado habría que interrogar cuáles son los mecanismos de la cultura política y de las vida cotidiana de los sectores populares que permiten tal reproducción del sistema político y, por otro, cuáles son los factores de eficacia de la gestión gubernamental; aún no es tiempo, ni este trabajo es el espacio, para intentar responder a estas interrogantes, se trata de referentes para el análisis de las transformaciones en la gestión.

#### 4.3 La Política Económica.

Considerando como un sólo periodo los sexenios 82 - 94 se puede decir que entra ambos existe una modificación en la conducción de la economía, que se establece desde el 87, ésta es la de pasar de la corrección del desequilibrio externo - que se basó en la política de subvaluación de la moneda para el fomento de las exportaciones - a la de la búsqueda del equilibrio interno y el control de la inflación, utilizando para ello una nueva versión del tipo de cambio "pegado" al dolar, como en las décadas de los cincuenta y sesenta:

*"... en la primera fase, de 1982 a 1987, el objetivo prioritario fue la corrección del desequilibrio externo y el principal instrumento de ajuste fue el tipo de cambio... En la segunda fase, de 1988 a 1992, fue posible cambiar las prioridades hacia el objetivo del equilibrio interno o la estabilización de precios, además de la recuperación del crecimiento, utilizando también al tipo de cambio como el principal instrumento para anclar la inflación, apoyándose en el saneamiento fiscal y la apertura comercial, además de que la tasa de interés se orienta al equilibrio externo (generando un superávit en la cuenta de capitales." (Villarreal, 1993: 327)*

No resulta inútil añadir que tal vez fuera más realista decir que en vez de un cambio de prioridades, lo que se experimentó en 1987 fue una corrección de la estrategia, puesto que el mejoramiento que introducía el incremento de las exportaciones era nulificado por la inflación que generaban la continuas devaluaciones, por lo cual hubo que optar por reconocer, lo que al principio del sexenio se rechazaba, que para controlar la inflación había que intervenir sobre la paridad cambiaria.

En los demás campos en los que había impreso modificaciones el sexenio de DLM el de su sucesor se encargó de profundizarlas, así durante el sexenio de CSG se definiría claramente un nuevo perfil de la privatización en el que coexisten tanto la pretensión de transferir oportunidades de inversión al sector privado, como la captación de recursos por parte del gobierno, así, mientras que en 1985 los ingresos por privatización equivalían al 0.02% del total de 98 ingresos del sector público, para 1991 esta proporción había crecido al 14.4 (Aspe: 185).

Con ello se esclarecía la interrogante que años atrás se habían planteado los analistas sobre el sentido de la privatización, quedaba claro que con ello el gobierno renunciaba a la utilización de la empresa pública para una estrategia de industrialización, los ingresos "de una sola

vez" servirían para intentar controlar los equilibrios macroeconómicos.

Ya había señalado anteriormente que ante la decisión de la apertura comercial expresada en 1985 con el ingreso al GATT, el sexenio siguiente la profundizará a través de iniciar la negociación de un tratado de libre comercio con los países de América del Norte, cuya intención fundamental parece ser la de mantener los flujos de capital externo.

Veamos ahora algunos indicadores del período, para con esas observaciones proponer algunos elementos de juicio y establecer algunos cuestionamientos sobre el futuro.

Cuadro 4.1 Algunos Indicadores 1988 1992.

Indicador	1988	1989	1990	1991	1992
1) variación PIB (%)	1.4	3.1	3.9	3.6	2.6
2) Inv. bruta fija/PIB	16.8	17.3	18.7	19.5	21.7
3) saldo en cta. cte. miles de millones usd.	- 2613	-4111	- 6517	-13789	-22810
4) Transferencia neta de recursos (millones USD)	-11287	-3693	3738	15040	17127
5) intereses, utilidades/ export b y s	33.6	32.1	27.1	26.3	25.6
6) variación gasto pub/Pib	-12.5	- 5.7	- 4.0	1.8	3.4
7) variac. prod. manufact.	3.0	6.5	5.0	4.3	ND
a) b. intermedios	2.4	5.3	4.4	ND	ND
b) b. de capital	11.2	7.7	11.1	ND	ND
c) maquiladoras	14.8	15.9	9.1	ND	ND
8) deuda externa (miles mlls. usd)					
a) pública	81.0	76.1	77.8	79.9	ND
b) total	100.9	95.1	98.2	ND	ND
9) Inversión Extranjera					
a) directa	ND	3037	2633	4762	4513*
b) de cartera	ND	1994	7540	6368	8602*

Fuente: CEPAL 1991. 1) cuadro 2, para 91 y 92: Villarreal, 1993, cuadro 9.1; 2) CEPAL, 93, cuadro iv-4; 3) cuadro 31, para 91 y 92 Villarreal, 1993, cuadros 9.1; 4) CEPAL, 1993, cuadro vil-14; 5) años 88-90 CEPAL, 1991 cuadro 102, para 91 y 92: CEPAL, 1993, cuadros vii-10 y 11; 6) CEPAL, 199, cuadro VI-1; 7) cuadro 9, vol 2, el dato para 1991 es de Nafinsa, 1992, cuadro 2.4; 8) cuadro 17, vol 2, para 1991, Nafinsa 1992, cuadro 6.6; 9) Nafinsa, 1992 cuadro 9.4; \* el dato de la IE, directa y de cartera, para 1992 comprende sólo el período ene-sept.

- la primera cosa que llama la atención es que la dinámica de la economía presenta un comportamiento más favorable que en el sexenio precedente, si bien no alcanza aún las tasas registradas en la década de los setenta y que a la vez, este crecimiento se encuentra aún por debajo de lo necesario para mantener el nivel de

desocupación de fines de los ochenta; llama la atención también que en los dos últimos años considerados el crecimiento tienda a contraerse, tal vez como consecuencia de la política antiinflacionaria;

- la inversión fija bruta presente una tendencia tenue hacia su mejoría, pero sin alcanzar aún los niveles de inicios de la década de los ochenta;

- asimismo parece que la producción nacional aún no se sacude de la tendencia recurrente de que, ante un crecimiento económico, el crecimiento del déficit en cuenta corriente es más que proporcional, con el agravante, tal vez atribuible a la liberalización comercial, de que no obstante una desaceleración del crecimiento, el déficit continúe su tendencia al alza;

- por lo que hace a la deuda externa, ésta se ha venido disminuyendo de manera sostenida, lo que se refleja en el menor peso del coeficiente servicio deuda - exportaciones de bienes y servicios, así como también tiene una evolución favorable las transferencias al exterior.

- la inversión extranjera tiende a incrementarse aceleradamente, sin embargo, mientras que la directa mantiene en los últimos años los niveles que tuvo en la década de los setenta, la que más aceleradamente crece es la dirigida al mercado de capitales, cuya volatilidad es mucho mayor.

Es pronto para pretender sacar conclusiones de estas observaciones y seguramente que sería conveniente considerar algunos otros elementos, tal vez sería más oportuno proponer

algunas interrogantes que aún en la actualidad quedan planteadas sobre el desempeño y perspectivas de la economía mexicana.

#### 4.4 La Política de Bienestar Social.

El giro que ya se dibujaba en el sexenio anterior sobre la política social se va a profundizar durante el gobierno de CSG. El paso del sistema de protección universal al de protección a grupos específicos, la participación del beneficiario en los costos de los servicios prestados y, en general, diversas experiencias recogidas de las acciones llevadas a cabo en algunos países, sobre todo Chile, en las décadas de los setenta y ochenta.

El Pronasol puede ser caracterizado de la siguiente manera:

- se propone no solamente como un nuevo programa de política social, sino que se ubica a sí mismo en los marcos de una reforma del Estado:

*"La reforma del Estado significa el paso de un Estado propietario y asistencial a un Estado solidario". (Pronasol: 2).*

Los ejes fundamentales de acción de este programa son tres, *bienestar social "Mejoramiento inmediato de los niveles de vida con énfasis en los aspectos de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y regularización de la tenencia de la tierra".*

- *producción "Oportunidades de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos de la comunidades, con apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, microindustriales y piscícolas".*

- *desarrollo regional "Construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas especiales en regiones específicas". (Pronasol: 5).*

Los criterios de actuación que sustenta el propio programa son:

- apoyo a las iniciativas individuales y comunitarias
- participación de la comunidad en "... el diseño, ejecución, toma de decisiones, seguimiento, control y evaluación de los proyectos

concertados. La participación también se expresa como trabajo directo, aportación de recursos y materiales de la región; asimismo, como vigilancia en el manejo de los apoyos para asegurar que beneficien realmente a quienes más lo necesitan" (Pronasol: 5).

- aportación de las partes (gobierno y beneficiarios) en cada uno de los proyectos;
- administración ágil de los proyectos.

Los criterios de actuación que sustenta el propio programa son:

- apoyo a las iniciativas individuales y comunitarias
- participación de la comunidad en "... el diseño, ejecución, toma de decisiones, seguimiento, control y evaluación de los proyectos concertados. La participación también se expresa como trabajo directo, aportación de recursos y materiales de la región; asimismo, como vigilancia en el manejo de los apoyos para asegurar que beneficien realmente a quienes más lo necesitan" (Pronasol: 5).
- aportación de las partes (gobierno y beneficiarios) en cada uno de los proyectos;
- administración ágil de los proyectos.

Tenemos entonces que las modificaciones sustanciales de la política social se podrían sintetizar en los siguientes aspectos:

- a) fin de la política social dirigida al conjunto de la sociedad y su reemplazo por la que va dirigida a sectores y grupos específicos. Como consecuencia de esto tendríamos que la política social ya no sería más un elemento de intercambio político a macronivel entre gobierno y corporaciones, sino que posibilitaría acuerdos de micronivel entre niveles de gobierno y grupos sociales específicos, sobre esto volveré más adelante;
- b) el otro elemento es que en la ejecución del nuevo modelo de política social, la población receptora de la misma participa a la vez de sus costos;
- c) la tercera característica que quisiera señalar es que la nueva política social, aparece enfocada en la perspectiva, no del mejoramiento de las condiciones y calidad de vida del conjunto de la sociedad (bienestarista), sino como atención a grupos específicos en situación de extrema miseria (asistencialista).

d) un cuarto elemento se debe añadir, éste se refiere a los agentes de ejecución de la política social. Parece que en la nueva perspectiva se confía menos en las agencias de gobiernos y se trata entonces de que se ejecute con la participación de Organismos No Gubernamentales, sin duda que también como adaptación a los criterios de las agencias financieras internacionales, mismas que confían más en los ONG's para una gestión más adecuada de sus fondos. Dada la tradicional reticencia del gobierno mexicano a estos grupos, el proceso de negociación y acercamiento no está exento de dificultades.

Resulta difícil establecer la proporción real del gasto público que se destina al renglón de bienestar social, así como establecer comparaciones históricas adecuadas. Un ejemplo de estas dificultades lo podemos tener en el año de 1989, de acuerdo al último informe de gobierno (1992), para el 89 se habría dedicado cerca de un 45% del presupuesto público al gasto social, sin embargo, con base en datos de la CEPAL esta proporción habría sido apenas del 2.5, muy por debajo de otros países como Colombia (14.2) o Argentina (14.1). Las diferencias podrían explicarse parcialmente si se tiene en cuenta que la contabilidad que realiza el gobierno mexicano excluye del gasto el servicio de la deuda pública (que para ese año significó el 41.9%), mientras que la CEPAL sí lo incorpora, así como que también en el rubro de gasto social el gobierno mexicano incorpora aspectos tales como construcción de caminos, electrificación, agua, que en otros casos se podría contabilizar en infraestructura.

Como quiera, lo cierto es que el gasto social que se ha venido ejerciendo a través del Pronasol ha tenido un incremento real con respecto del sexenio anterior. Entre las fuentes de financiamiento del mismo encontramos:

a) la que me parece explica su magnitud inicial y que hasta ahora ha sido soslayada como tal por el gobierno: la centralización de los gastos sociales de las diferentes dependencias en una sola agencia de coordinación; al analizar los dos primeros años uno se encuentra con que el total que ejerce Pronasol - como proporción del gasto público - es parecida a la suma de las que ejercían las distintas dependencias. Esto no quiere decir que el Pronasol no constituya cambio alguno en la política social, se podría decir en todo caso que es un ejemplo exitoso de mayor eficacia con el mismo monto de recursos;

b) las adecuaciones del gasto público, haciendo transferencias del gasto administrativo al de bienestar, en la actualidad se podría tener la impresión que después de por lo menos tres años de tendencia decreciente del GP, el margen para operar este tipo de traslados se encuentra sumamente reducido;

c) las reducciones en el servicio de la deuda pública, en este aspecto la renegociación llevada a cabo a principios del sexenio propició una disponibilidad significativa de recursos, así como también la desamortización de la deuda interna los ha venido liberando, sin embargo uno no puede dejar de preguntarse qué ocurrirá ante la nada imposible continuidad del déficit externo ¿se acudirá de nuevo a la deuda externa para mantener la paridad?, ¿se aceptará la devaluación como mecanismo para frenar el déficit

comercial?. Por supuesto que todo ello pone dudas sobre el futuro del gasto en bienestar social;

d) la última fuente de financiamiento es la venta de paraestatales (última en la forma en que las refiero, no en importancia, sobre estas proporciones no dispongo de información), en el informe de gobierno 1992 se señaló que a septiembre de ese año las empresas públicas habían disminuido en un 50% con respecto de las que existían al inicio del mismo. Eso hace suponer que el margen de nuevas desincorporaciones es cada vez menor y que, en consecuencia, esto también tiene que llevar a la interrogante sobre el futuro del financiamiento de la política social.

Las interrogantes señaladas parecen oportunas para formular otra pregunta de fondo ¿qué significa el Pronasol como política social?, al respecto se pueden formular las siguientes hipótesis:

i) el Pronasol como un programa de transición. Para algunos este programa constituye una estrategia temporal cuyo diseño obedecería a la necesidad de dar algunos paliativos al costo social que estaría significando la estrategia de modernización, en esta perspectiva, una vez que el modelo se hubiera implantado, el programa perdería su importancia. Esta hipótesis tiene diversas dificultades, la primera de ellas es que supondría un horizonte de certidumbre sobre el momento en que se superaría la crisis, no creo que a estas alturas ningún diseñador de políticas pueda tener esa certeza; además, aún bajo el supuesto de éxito de la estrategia económica, ello no supone que la pobreza terminaría, ni siquiera que se reduciría, en consecuencia pareciera que aún bajo el éxito

de la estrategia económica se haría necesario mantener una política social bastante más activa que en el pasado;

ii) la segunda hipótesis sería una variante verosímil de la anterior, el Pronasol pudo haber sido pensado como un programa de contingencia, pero en su desarrollo demostró su utilidad para la gobernabilidad, con lo que tendería a transformarse en permanente. Las elecciones del 91, según imputaciones de analistas, oposición, gobierno, prensa, etc, parecieron ubicar como uno de los principales elementos explicativos de la recuperación del PRI precisamente al Pronasol, lo que incluso habría dado lugar a su elevación a rango de secretaria de estado;

iii) la tercera hipótesis, que no excluye a las anteriores es que el carácter transicional del Pronasol estaría menos en su función de asistencia social y más en su posibilidad de contar con recursos para la generación de nuevos liderazgos sociales, fundamentalmente en la zonas rurales y suburbanas, liderazgos que permitieran tanto una nueva gestión de la economía, como una confrontación definitiva con la estructura corporativa del régimen político mexicano, por medio de una organización territorial de los ciudadanos, teniendo como base la clientela de Pronasol; esta hipótesis plantea ya la necesidad de explorar la política.

#### **4.5 La Negociación Política.**

Al inicio del sexenio, la debilidad política que como resultado - tanto de las cifras electorales como del

cuestionamiento de las mismas - en que se encontraba el nuevo gobierno fue compensada por las llamadas medidas espectaculares que fueron dirigidas tanto contra la cúspide del aparato corporativo como del sector empresarial, expresadas en el aprisionamiento de dos de sus líderes más significativos. A partir de entonces el gobierno pudo retomar su herencia autoritaria e imponer las "concertaciones" a los demás agentes económicos y actores sociales; así, las diferentes etapas de los pactos económicos fueron suscritos sin que se presentaran fricciones políticas de importancia, al parecer el sistema corporativo había perdido ya su capacidad de oponerse a las decisiones del ejecutivo.

Por otro lado, la recuperación electoral del partido en el poder observado en las elecciones de 1991 - la cual siempre arrojó bastantes dudas entre los observadores y en distintos sectores de las organizaciones políticas - recuperación que para muchos estuvo asociado a las prácticas clientelares del Pronasol - le permitió al gobierno de Salinas avanzar sin mayores contratiempos en la modificación de artículos de la constitución que desde décadas atrás habían permanecido intocados, lo cual le permitió llevar adelante sus programas de liberalización económica. Se puede decir entonces que hacia finales de su sexenio Salinas ha tenido éxito en generar tres opiniones mayoritarias sobre la gestión gubernamental:

- i) la opinión de que el objetivo fundamental de la política económica es la estabilidad de las variables macroeconómicas, por encima del objetivo fundamental del crecimiento que se manejaba en el período 70 - 82;

- ii) la opinión de que el objetivo central de la política social es el combate a la "pobreza extrema", por encima de la opinión de que la política social debiera tender a la consecución de mínimos de bienestar para toda la población;
- iii) la opinión de que el contenido fundamental de la democratización se centra en los procesos electorales y no en la democratización de las diferentes formas de representación social.

Las afirmaciones anteriores nos llevan preguntarnos ¿cuáles son las posibilidades de que exista realmente un proceso consensual en la política mexicana en torno de la gestión gubernamental acotada por los márgenes de la reforma del estado?. Se puede intentar responder señalando algunos de los desafíos fundamentales que sobre este aspecto van apareciendo, para ello tendríamos que realizar una aproximación al balance del período de las reformas.

#### 4.6. Un balance del período de reformas.

Sin duda que la impresión más frecuente entre los analistas norteamericanos es que la gestión económica de Salinas ha sido todo un éxito, el siguiente párrafo es elocuente, al referirse al sexenio 88 - 94 señala un autor:

*" ... no ha habido desviaciones en la línea trazada: Salinas y su equipo económico han seguido empeñados en transformar la economía mexicana. El éxito económico de México es patente, aunque sin duda queda bastante por hacer. Con excepción de unos cuantos observadores nadie duda que los cambios son permanentes. La integración de México al mercado norteamericano continúa; las*

exportaciones del país están a un nivel competitivo; la política cambiaria es 'correcta'; y las nuevas inversiones respaldan ampliamente el déficit en cuenta corriente." (Roett: 22).

De las observaciones que realiza el mismo autor en el campo de la economía deriva que aún no está resuelto el problema político, pero que las reformas económicas ponen mejores condiciones para que así ocurra:

"En conjunto, los cambios internos seguramente favorecerán más la liberalización política que el retroceso reaccionario." (Roett:31)

Por su parte, el artifice de los cambios económicos del sexenio evalúa de la siguiente manera los cambios realizados:

"La estabilización de la economía a partir de un manejo realista del presupuesto, la privatización de las empresas paraestatales, la reforma fiscal, la desregulación económica, la reforma financiera, la liberalización del comercio, la renegociación de la deuda externa y el fortalecimiento de la tenencia de la tierra, es el nuevo camino con que el pueblo de México y su gobierno están llevando a cabo una ambiciosa Reforma del Estado. Estamos enfrentando el reto de la transición hacia una economía y una sociedad abiertas." (Aspe: 11)

Otro autor encuentra que el avance de las reformas económicas traerán como consecuencia la democratización del país:

"... mientras más avance la reforma económica aumentará la irrelevancia de las instituciones, prácticas y partidos tradicionales. Por consiguiente, ya sea a través de un esfuerzo sostenido y cuidadoso de negociación o por mera presión de la realidad económica. México se volverá un país democrático en un futuro no muy lejano." (Rubio: 78).

¿Podemos pensar entonces que ya ha terminado la transición con la reforma irreversible de la actuación económica del estado intervencionista, con una clara orientación hacia la sociedad abierta y con una democratización necesaria de las instituciones

políticas?, ¿ha culminado ya la gestación de una nueva forma de relación gobierno - sociedad en México?.

No sin razón diversos analistas han planteado la imagen, surgida de la comparación con las reformas llevadas a cabo en la ex Unión Soviética que Salinas se propuso una *perestroika* sin *glasnot*, esto es: una reforma económica sin reforma política, podría decir, en los términos de las hipótesis que he propuesto: la reforma de la economía basada en los acervos políticos del autoritarismo del estado mexicano, una afirmación de Salinas hecha en una entrevista pareciera confirmarlo:

*"Libertades del tipo glasnot han existido en México desde hace varias décadas. Lo que no ha existido es la libertad para la actividad productiva, porque el gobierno era propietario de muchas empresas.*

*En consecuencia, hemos transformado con mayor rapidez la estructura económica a la vez que hemos buscado diferentes caminos para reformar el aspecto político.*

*Pero le diré algo, cuando se introducen reformas económicas tan drásticas, es necesario asegurarse que van acompañadas del consenso político. Si introduce al mismo tiempo reformas políticas de fondo, probablemente no logre ningún tipo de reforma. Y queremos reformas, no un país desintegrado." (New Perspective Quartely. 8, num 1, invierno de 1991. Citado por Camp: 37).*

¿Se puede decir que ha habido un consenso político sobre las reformas y que éste se mantendrá más allá del sexenio?, trataré de responder proponiendo algunas nuevas interrogantes.

Las interrogantes podrían girar en torno de tres problemas que me parece en todos los años correspondientes a estos cuatro periodos de gobierno examinados han sido recurrentes:

- a) la crisis de las finanzas públicas, que han venido repercutiendo sobre la inestabilidad macroeconómica;
- b) la incapacidad del sector externo para potenciar el crecimiento sostenido;
- c) la tendencia al estancamiento en la producción.

a) es inegable que el resultado más exitoso de la estrategia económica de CSG ha sido la superación del déficit fiscal y la estabilización de las variables macroeconómicas, sin por ahora entrar a la consideración del límite político - dado su elevado costo social - para la continuación de esta estrategia, podríamos preguntarnos si se tendrá la misma capacidad para propiciar el crecimiento de la economía. Si no se asume como axioma el postulado neoliberal de que basta con estabilizar para que necesariamente se siga el crecimiento económico, cabe entonces la interrogante de si no resulta que, más allá de las distintas preferencias ideológicas, hasta ahora existe un dilema real entre crecimiento y estabilidad en la economía mexicana. No puede soslayarse el hecho de que - dados los niveles demográficos experimentados en la década de los setenta e inclusive en la de los ochenta - el crecimiento económico es imperativo, al contrario de lo que se podría suponer para los países desarrollados en los que un horizonte de bienestar sin crecimiento aparece como una posibilidad. La realidad de los niveles de crecimiento hacia el fin de sexenio parece aún estar bastante lejana del 6% previsto para los últimos años. Con lo cual no resulta apresurado preguntarse ¿qué le parecerá más útil a la población mayoritaria de México: la estabilidad con estancamiento

del período de la reforma del estado o la inestabilidad con crecimiento del período intervencionista?.

b) Por lo que hace al sector externo las interrogantes pueden ser, ¿podrá seguir manteniéndose la estabilidad macroeconómica con los niveles de déficit que presenta la cuenta corriente?, para los defensores de la estrategia actual es claro que hay una diferencia sustancial, pues mientras en la década de los setenta este déficit se cubría con endeudamiento gubernamental (en los ochenta debido al estancamiento en la producción no se generaron déficits), en los noventa se cubre con los flujos de capital privado que ingresan al país. Siendo esto así la pregunta tendría que plantearse de otra manera, de persistir el cuasiestancamiento ¿por cuánto tiempo más se mantendrán los flujos de capital?, ¿qué tan confiable son los actuales flujos que se dirigen fundamentalmente al mercado de capitales, presentando como consecuencia una gran volatilidad?, ¿será que sólo hasta que los flujos de capital disminuyan - con el consecuente déficit en balanza de pagos - se actuará sobre balanza comercial?, ¿no supone esto que "estructuralmente" se mantienen las mismas restricciones económicas que han desestabilizado la economía desde fines de los sesenta?.

c) la reversión las tendencias al estancamiento en la producción aparece como el más grande reto para la gestión gubernamental en las dos grandes etapas estudiadas; en el actual sexenio, si bien se ha recuperado con respecto del de DLM, aún no alcanza la inversión los niveles que tuvo al inicio de los ochenta, el ahorro privado parece ser uno de los grandes medrosos del presente:

"Para que la economía mexicana pueda crecer en el futuro a tasas sostenidas y superiores a las actuales es necesario reforzar las tendencias de ciertas variables macroeconómicas como la inversión; modificar la evolución de otras, como el ahorro privado interno, que necesita mejorar en forma importante, y el ahorro externo que debe aumentar la proporción de inversión extranjera directa respecto a la de cartera; y profundizar el crecimiento de otras, como las exportaciones de bienes y servicios que deben incrementarse en forma importante para hacer viable el crecimiento que requiere el país." (Villarreal, 1993: 334).

Cabría preguntarse si esto es posible con la actual estrategia, hay por lo menos tres cosas que me hacen dudarlo; la primera está relacionada con la falta de una política de industrialización; de nueva cuenta una confianza excesiva en el mercado, en este caso de las posibilidades que generará la integración con los países de América del Norte, haría pensar que bastará con la existencia del mercado para que por sí sola surja la oferta, olvidando que los países que hoy están a la cabeza son aquellos que prefieren la maximización de la producción. La segunda cosa tiene que ver con el comportamiento de los agentes económicos, tendríamos que preguntarnos si, pese al discurso proempresa, el gobierno de CSG ha logrado remontar la falta de respuesta del sector privado a las señales del público, o si se quiere, si hay una correspondencia entre la micro y la macroeconomía. Lo tercero es en relación a la falta de ahorro privado, habría que preguntarse si se trata tan sólo de un asunto de ajuste, o si esto está más en el fondo, sino es más bien consecuencia del modelo de economía sustentado en la imitación del consumo norteamericano (Fanjzylber, 1989) que más que tender a la austeridad en el consumo de los estratos de altos ingresos - que permita el aumento de la tasa de ahorro - depende más bien de su dispendio.

A todas estas interrogantes, los defensores de la actual estrategia podrán aportar un sinnúmero de argumentos pertinentes para responder que todos aquellos obstáculos son superables. Pero también los críticos de la actual gestión gubernamental tendrán tantos otros argumentos pertinentes para fundamentar su pesimismo. Parece que el problema de la actual gestión económica es precisamente ese, que habiendo tantas razones para dudar como para confiar, no puede otorgar confiabilidad, ni ampliar el horizonte de predictibilidad, no sólo de los agentes económicos, sino de los diferentes actores sociales; esto no puede resultar menos que paradójico si consideramos que el objetivo principal manifiesto de las reformas es el de otorgar certidumbre. Habría que fundamentarlo, por ahora no es posible, pero uno tiene la sensación de que los diferentes agentes y actores se mantienen a la expectativa, sin hacer apuestas de largo plazo hasta que el panorama se aclare más y, es justamente esta actitud la que le disminuye su potencial de éxito a la actual estrategia económica. Al final de cuentas lo único racional para los agentes privados es esperar a que haya más referentes de cálculo, mientras tanto, suponer que se comportarán de acuerdo a las necesidades, deseos o estimaciones de la actual estrategia es una postura totalmente ideológica.

De lo que se puede observar de la política social del actual régimen me parece que queda en claro lo siguiente:

- existen limitaciones por la vía del financiamiento. Así dicho se podría responder ¿pero quién no tiene limitaciones de

financiamiento?, el asunto es que no parece haberse consolidado una forma de financiamiento estable para la política social, éste no es visto como una proporción de los ingresos fiscales, sino que es a través de toda una serie de medidas circunstanciales como se va configurando, lo que demanda la necesidad de su estabilización para que a la vez pueda participar del horizonte de calculabilidad de los agentes económicos y de los actores sociales;

- también parece claro que no será posible la reproducción de la legitimidad del régimen sin dosis crecientes de transferencias sociales, ello plantea a la vez un problema económico (de qué manera se pagará la estabilidad política), sino también un problema político (quiénes pagarán y quiénes usufructuarán la política social);

- en la medida en que se haga más evidente, o por lo menos se tenga la creencia, de que la política social es crucial para los resultados electorales, aquella se convertirá cada vez más en un elemento de disputa política, así como lo ha sido desde hace veinte años la política económica; la demanda central parece centrarse en que - ante la excesiva concentración de las decisiones de este programa en el ejecutivo federal - haya un proceso de desconcentración en la administración del mismo y un control por la vía parlamentaria, a la vez que se tenga como interlocutores a las organizaciones sociales, pero esto apela a la descentralización de la vida política:

*"descentralización [del poder gubernamental] y generación de organizaciones sociales son dos procesos que se alimentan mutuamente y que confluyen en el fortalecimiento de la democracia" (Arocena: 43).*

En términos de la negociación política aparecen algunos problemas fundamentales:

El acuerdo con los agentes económicos. la interrogante principal tiene que ubicarse en torno de la posibilidad de atraer en torno del proyecto gubernamental a los agentes económicos, o - a cambio de ello - de que halla consensos fuertes entre los agentes privados de tal manera que la gestión gubernamental se desempeñe sólo como facilitadora de estos acuerdos.

Es claro que en el sexenio actual, e incluso desde el anterior, se remontó la rebelión de "clase" de los empresarios frente al gobierno, fundamentalmente en la medida en que ésta asumió el discurso y las recomendaciones prácticas de los sectores empresariales con capacidad de dirección, desapareciendo las fuentes ideológicas del conflicto. Sin embargo, habría que preguntarse si el fin de las disputas ideológicas ha dado lugar a la compatibilidad de metas entre los sectores mayoritarios de las empresas y el gobierno, me parece que una respuesta afirmativa se vería obstaculizada por los siguientes elementos:

i) las incertidumbres creadas por el TLC. Por supuesto que no todos los empresarios se ubican en los mismos términos frente a la estrategia de integración económica con los países de América del Norte, la inseguridad sobre su sobrevivencia es algo que por supuesto condiciona sus decisiones económicas, algunos muestreos señalarían que sólo un 25% de las empresas en algunas regiones seleccionadas están diseñando estrategia para la integración;

ii) El nuevo tratamiento fiscal. Uno de los principales éxitos del actual sexenio - la estabilización de las finanzas públicas - fue que este objetivo se alcanzó sin incrementos en la tasa impositiva, sino con la ampliación de la base de contribuyentes, sin embargo este éxito económico, por lo menos hasta ahora, ha tenido un elevado costo político: la idea difundida del "terrorismo fiscal". Para algunos, una vez ampliada la base de tributación, la presión sobre los evasores podría disminuir, y en consecuencia, su costo político descendería drásticamente; podríamos preguntarnos, ¿será tan sencillo el paso de una microeconomía que se estructuró durante varias décadas sobre la evasión, a otra que se estructure sobre el estricto cumplimiento de las obligaciones fiscales?. Los incrementos en los costos, con la consecuente disminución de los rendimientos - acentuados por la adaptación de la economía - evitan una respuesta afirmativa y llevan a suponer que en el futuro, a los ojos de las mayorías de los empresarios, las cargas fiscales serán los sustitutos de el excesivo intervencionismo en la imputación de todos los fracasos económicos;

iii) El beneficio diferencial de la privatización. Aplaudida por todos los empresarios la privatización de empresas paraestatales, parece que no resultó igual de plausible la distribución de sus beneficios. Algunos han creído encontrar una estrecha relación entre los grupos económicos surgidos de la especulación financiera, su cercanía con funcionarios del actual gobierno y la asignación de empresas paraestatales en proceso de privatización. El mecanismo establecido para la desincorporación: posturas privadas sobre las que decidió un comité gubernamental, resultó mucho menos

transparente que las operaciones a mercado abierto, como ocurrió en otros países. Como quiera, se puede hablar de que el proceso de privatización dio lugar a la consolidación de grupos económicos que aparecen como los interlocutores fundamentales del gobierno y que significan un estrechamiento de la capacidad de influencia del conjunto del sector privado sobre las decisiones gubernamentales. Como un problema adicional, pero no menos importante, aparece el de las características económicas de estos grupos, en el largo plazo el problema que se plantea es el de la falta de especialización de los grupos empresariales, quienes desde los setenta y aún en la actualidad siguen extendiendo su presencia en las ramas más diversas con una clara actitud defensiva; sin esta especialización parece difícil asumir la necesaria actitud ofensiva para competir en los mercados internacionales. Esto que es un problema de carácter fundamentalmente económico, lo introduzco en la parte de concertación política porque plantea un problema de más fondo: parece entonces que, más allá de las voluntades, el problema del gobierno mexicano para concertar con los agentes económicos es la falta de interlocutores adecuados que sean capaces de asumir su proyecto, algo similar a lo experimentado por el intervencionismo de la década de los setenta.

Otro desafío importante para la concertación futura es el de la relación con la estructura corporativa. Creo que ya he insistido bastante en la idea de que la estrategia económico llevado a cabo en los últimos sexenios ha sido posible por el acervo político de la estructura corporativa y que por lo menos en el futuro

previsible parece que esta seguirá contando para la planificación política, sin embargo, conviene preguntarse por las dilemas que plantea. La pregunta es ¿cuáles son los medios que podrán intervenir para el intercambio político con las corporaciones?

Parece que en el sexenio 1988- 1994, más allá de su sobrevivencia, la dirección de los organismos sindicales corporativizados no ha podido obtener mayor cosa, se ha pretendido sustituirlos por líderes de nuevo tipo - cuyo prototipo podría estar cercano a los de Teléfonos o al sindicato de maestros - que aparecen como interlocutores de una política "moderna", sin embargo no se puede decir que estos dan muestras claras de asumir una capacidad hegemónica en el sindicalismo., por otra parte, la tan anunciada confrontación por la modificación del artículo 123 de la constitución parece que no se dará en el presente sexenio y sí en cambio se abre un horizonte de incertidumbre al tener en cuenta que la excesiva edad de los principales líderes hace suponer - sobre bases terrenales - que su desaparición física será muy pronto.

Es por todo lo anterior que me parece que habría que considerar la capacidad que requiere mantener el régimen para la distribución de recompensas a las corporaciones y a las clientelas políticas. Pareciera que un sistema autoritario no puede exclusivamente por la vía fiscal procurarse los recursos y los mecanismos para operar semejante distribución; la otra fuente de dudas se presenta por el lado de la política social, su mecanismo de distribución de los beneficios hace que éste no sea adecuado

para otorgar recompensas a las corporaciones, con lo cual resulta que tanto la política económica como la social entran en contradicción con el aparato corporativo.

Todo lo anterior de ninguna manera se podría considerar como grave si se partiera del supuesto que el propósito es avanzar hacia un estado de derecho y, por tanto descorporativizar a la política mexicana, sin negar que estos sean los propósitos manifiestos, algo que resulta evidente es que las reformas puestas en práctica por el actual gobierno (y también por los anteriores) ha sido sólo a partir de la capacidad de control que tiene sobre el aparato corporativo, lo cual hace dudar de que pueda, en las circunstancias actuales, contender adecuadamente en la política sin un sustituto eficaz. Pero además, el comportamiento observable en los diferentes procesos electorales hace dudar también de las intenciones de avanzar hacia un estado de derecho.

¿Vamos hacia otro modelo de concertación de la gestión gubernamental? Por supuesto que el acuerdo político sobre la gestión gubernamental con arreglo a una estructura corporativa no es la única posibilidad existente, no obstante que - de acuerdo a lo señalado en el marco teórico-histórico - sigue apareciendo con una regularidad mayor de la que suponen las discusiones ideológicas. Está la posibilidad de que las acciones gubernamentales puedan ser decididas a partir de mecanismos de construcción de lo público, jurídicamente sancionados, abiertos a la competencia política y a través de instituciones legítimas. Sin

embargo en el caso mexicano no parece que estemos aún cerca de esa posibilidad.

El asunto viene a ser entonces ¿cómo una estructura autoritaria que no quiera depender del corporativismo sería capaz de construir consensos - o si se quiere mejor, mínimos de legitimidad - para alcanzar una gestión gubernamental eficiente?, ¿cómo, en el intermedio del autoritarismo y el sistema competitivo, los diversos sectores sociales podrán expresar sus preferencias?

Aún con la pretensión de encontrar respuestas optimistas - o pesimistas, de acuerdo a la preferencia axiológica - resulta difícil suponer que haya salidas a estos dilemas que no pasen por la apertura del régimen a los procesos realmente competitivos. No quiero decir con esto lo que ya en diversos momentos se ha señalado, infructuosamente por cierto, que la alternativa es la democracia o la destrucción del sistema, únicamente quiero sugerir que aún sin apertura a la competencia política éste podrá sobrevivir, lo que ya no parece tan factible es que pueda operar nuevas reformas dejando intocada la estructura autoritaria, esto es, que tendrá que continuar usufructuando buena parte de la estructura política que hasta ahora lo ha mantenido, sólo que esta estructura es cada vez menos congruente con cualquier continuidad del discurso sobre la modernización.

En el capítulo siguiente intento replantear los problemas, a manera de conclusión.

## CAPITULO V

### Replanteamiento de problemas (a manera de conclusión).

#### 5.1 Las interrogantes

Al inicio de este trabajo se mencionaron algunos interrogantes que serían el referente del análisis realizado, conviene recordar cuáles eran estos a fin de que, con base en ellos, se ordene el diagnóstico de conjunto y se propongan algunas reflexiones sobre las posibilidades futuras.

La primera interrogante que se planteó fue sobre la razón de la permanencia de instituciones y de estabilidad política no obstante el drástico cambio de la gestión gubernamental experimentado en México y que, por lo contrario, en otros países implicó la ruptura del sistema político.

La interrogante anterior demandaba que en la respuesta se considerara la relación existente entre la racionalidad y la gobernabilidad en el período, a su vez esta relación tendría que ser vista a tres niveles:

i) en cuanto al sentido real que ha alcanzado la tensión entre mercado y regulación en la gestión gubernamental, o si se quiere, entre habilitación formal y sustancial;

ii) en cuanto a cuáles son las funciones y el tipo de bienes públicos cuyo cumplimiento y dotación se le asignan al gobierno;

iii) en cuanto a la evolución del acuerdo o el disenso sobre la gestión gubernamental.

La respuesta a estos temas llevarían considerar una última interrogante: ¿ya ha concluido la transición mexicana?

Por lo que hace a lo permanencia de instituciones políticas, no obstante el drástico cambio experimentado en la gestión gubernamental habría que responder retomando las hipótesis iniciales, a la luz de los argumentos aportados en los diferentes capítulos:

a) el desplazamiento que se ha dado en las prácticas gubernamentales, en el que el referente del mercado se convierte en el eje fundamental de las estrategias, sólo se ha podido implantar, manteniendo al mismo tiempo la continuidad del poder, por el ejercicio de las características del autoritarismo del estado posrevolucionario, mismo que, pese a los cambios continúa vigente.

Esta hipótesis establece que las modificaciones experimentadas se alcanzaron con base en los acervos acumulados del estado posrevolucionario: su capacidad de

imposición de objetivos a partir de la estructura corporativa del régimen y su capacidad de intervención económica. A diferencia de otros países de América Latina, el gobierno mexicano ha mantenido a todo lo largo del período su capacidad de iniciativa económica y, en consecuencia, de tener ofertas de intercambio político en el terreno de la economía. Así, en el sexenio de LEA, el sacudimiento de la modorra de la gestión gubernamental del período de crecimiento acelerado precedente (que me parece más importante que la estabilidad, ésta sería más bien consecuencia del crecimiento), aunado con la disponibilidad de recursos financieros a nivel internacional permitió que, vía deuda, el gobierno dispusiera de fondos para llevar adelante los mecanismos previstos para la reorientación del desarrollo.

En el sexenio de JLP, los recursos captados a través de los enormes volúmenes de exportaciones de petróleo, posibilitaron que se retomará la vía del activismo gubernamental en la economía, llevándola a niveles muy elevados de expansión.

El sexenio de DLM será mucho más cauto en cuanto al gasto público, y sentará las bases para que en el sexenio siguiente los objetivos de reforma se obtengan echando mano de los acervos acumulados, así, recursos de petróleo y venta de empresas paraestatales posibilitarán una nueva política de

tipo de cambio "pegado" y mantener tasas de interés superiores a las internacionales, así con una política de gasto creciente en bienestar social.

Esta capacidad de iniciativa económica si bien mantuvo las expectativas y reprodujo, aunque cada vez con menor eficacia y no sin dificultades ni de una manera generalizada, la legitimidad del Estado y las lealtades al régimen, sin embargo, no alcanzó su propósito de un crecimiento económico autosostenido como mecanismo fundamental - en la óptica del gobierno - de reproducción de la legitimidad. El comportamiento de los agentes económicos no ha correspondido aún a las expectativas del gobierno; más allá del diferendo político e ideológico, parecen existir elementos en la estructura económica del país (en su estructura industrial y de consumo) que no le permiten alcanzar una nueva etapa de crecimiento sostenido.

El cambio drástico sobrevino con la búsqueda del elemento dinamizador en el mercado exterior y en la atracción de capitales extranjeros, lo que a la vez significa un cambio fundamental en el paradigma que orienta su acción, con ello, el gobierno parece renunciar a la tutela de los intereses empresariales, resignándose a servirlos en el ámbito estricto de la política. Esto es, parece renunciar a una habilitación sustancial para pretenderla sólo de carácter formal, sin embargo, no parece que aún esté preparada la economía

mexicana para liberarse de la tutela; hasta ahora la política de pactos ha sido el sucedáneo del libre juego entre los factores, el abandono de las funciones sustanciales durante le sexenio de DLM parece haber estado a la base del castigo electoral sufrido al final de ese sexenio; la misma construcción de la vocación internacional de la economía mexicana ha requerido una fuerte dosis de acción gubernamental, no solamente en cuanto a los acuerdos políticos, sino también en cuanto a la dotación de infraestructura que permita la competitividad.

b) esta transformación producto del autoritarismo, hay que ubicarla como consecuencia de un proceso de adaptación de la élite gobernante a las cambiantes condiciones de la época, tanto en lo nacional como en lo internacional, conjugado ello con la persistencia del rezago en la participación social.

Se ha insistido que sin el poder de la estructura corporativa no hubiera sido posible la implementación de las estrategias en los diferentes períodos sexenales, tanto en el sentido de la mayor intervención gubernamental como de su disminución. Esta capacidad fue la que permitió que frente a los límites que el contexto internacional - conjugados con las tendencias internas - fue imponiendo a la estrategia intervencionista, el partido gobernante - con una élite silenciosamente renovada - diseñara estrategias de adaptación a las nuevas condiciones, así, el grueso de la familia

revolucionaria sobrevivió políticamente a condición de encumbrar a un nuevo grupo - que ascendió al poder en la etapa de auge del intervencionismo - capaz de operar la transición mencionada. En este sentido tiene toda la razón Bartra cuando afirma que las actuales reformas son hijas de la revolución mexicana y, se podría añadir, los reformadores son hijos del intervencionismo.

A la vez se puede afirmar que la reproducción de la élite gobernante ha mantenido los déficits de participación social y reproducido e incrementado aún las diferencias que a principios de los setenta se percibían como uno de los retos fundamentales para la estabilidad. Las políticas sociales que se han implementado parecen más que nada respuestas a los cuestionamientos a los que se ha enfrentado el régimen, principalmente en los setenta después de la sacudida política de año 68 y en los noventa, después de la sacudida electoral del 88.

No pueden soslayarse dos características significativas de los cambios que ha experimentado la política social: i) pasa de ser una política dirigida al conjunto de la sociedad - de corte universal - a otra dirigida a grupos específicos, selectiva, lo cual sugiere un cambio de enfoque que sería del bienestar a la asistencia; ii) pasa de ser un mecanismo de intercambio con las corporaciones a ser un mecanismo de reclutamiento y recompensas para los sectores no integrados o

marginales, constituyéndolos en la reserva política que cubra los déficits de apoyo al gobierno, consecuencia a su vez de la tendencia a la autonomización de los sectores urbanos y modernos.

La observación de la política social en los sexenios analizados sugiere una paradoja cruel: en todos los casos parece que el drama del gasto en bienestar social es que no contribuye al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, pero es un ingrediente sine qua non para la reproducción inmediata de la legitimidad. Si la estrategia de LEA de crecimiento acelerado del gasto público en bienestar social demostró que no bastaba para reconstituir de manera estable y sostenida la legitimidad presidencial, el Pronasol pone en evidencia que ésta tampoco se puede mantener con la abstinencia del sector público. En todo caso habrá que reconocer que la pobreza se resuelve más en el campo de la política económica que en el la política social, en México parece que ésta última ha servido no para luchar contra la pobreza, sino contra sus efectos políticos.

c) no puede negarse a la vez que en medio de este proceso se haya dado un protagonismo de actores no gubernamentales, pero, lejos de identificarlos con el conjunto de la sociedad, o con la sociedad civil, habría que reconocer que se trata de un segmento de la sociedad que ha tenido la capacidad de

imponer sus demandas y de reconstituir la alianza con la élite gubernamental.

Si bien el punto de partida metodológico ha sido los proyectos que han elaborado los distintos sexenios analizados, ello no supone que las decisiones hayan estado condicionadas exclusivamente con lo que ocurría dentro de la élite gobernante; su proyecto tuvo que modificarse drásticamente cada vez que se confrontó con los grupos y organizaciones empresariales. Para algunos lo que ocurrió fue que la sociedad civil le dio una lección al gobierno. Una mirada más escéptica podría decir que no hay que ir tan lejos en las abstracciones, se trata más bien de ese segmento de empresarios - en el cual tampoco entra toda la "clase" - que fue interlocutor de los distintos gobiernos, que en momentos específicos se confrontó y él mismo se vio obligado a recomponerse, reestructurándose e imponiendo su discurso y proyecto de país a través de una recomposición de sus alianzas con el gobierno. Las mismas acciones de la etapa intervencionista fueron otras tanta ocasiones de reestructuración de los grupos económicos y de recomposición de las alianzas: la modernización económica de LEA que favoreció la concentración e integración de grupos económicos, la petrolización de la economía mexicana y la posterior nacionalización de la banca con JLP, que entre otras cosas desestructuró algunos grupos empresariales que después, con la reprivatización de las empresas que poseían

los bancos, realizada por DLM, se recompusieron de manera significativa, hasta alcanzar su consolidación con la privatización de los bancos en el período de CSG.

Las diferentes posiciones prevalecientes en los empresarios lograron canales eficaces para incrementar su influencia sobre las decisiones, a la vez que aumentaron los márgenes de autonomía de sus formas de representación, no obstante, da la impresión que sus posibilidades de acumulación y centralización de recursos siguen aún dependiendo de la acción gubernamental.

d) el autoritarismo que ha caracterizado a la política mexicana no ha posibilitado, hasta ahora, el surgimiento de actores políticos con capacidad de alternancia real, o de influencia significativa sobre las acciones gubernamentales, en consecuencia: parece que se da una separación drástica entre la discusión sobre la democracia, por un lado y la discusión sobre la racionalidad, por otro, en lo que a la vez parece que la primera se desenvuelve exclusivamente en el campo de la política y la segunda exclusivamente en el campo de la economía.

La otra cara de los hechos que podría explicar la permanencia de instituciones y partido gobernante es el escaso poder político real con que cuenta la oposición, y que no solamente no presenta posibilidades en el corto plazo de

alternancia, sino que hasta ahora los desafíos que ha sido capaz de plantear al gobierno - salvo la situación electoral del 88 - no se han constituido en obstáculos serios para la reproducción de su dominio; a la vez, el partido gobernante y, más aún, el ejecutivo federal se han asegurado el monopolio de las decisiones en los principales campos de la gestión gubernamental, se puede decir que en términos reales ésta no ha pasado por un proceso de elaboración en la opinión pública, sino que se ha preservado como un espacio de la técnica.

Llegados a este punto sería necesario recordar las tres interrogantes sobre los niveles de la relación entre racionalidad y gobernabilidad: i) mercado o regulación, ii) tipo de bienes y de funciones, iii) los consensos en torno de la gestión gubernamental. De las respuestas que se den se podrá derivar lo que se responda a la otra interrogante más general: ¿ha terminado ya la transición de la gestión gubernamental? Para responder a esto habrá que recapitular los desafíos que actualmente se presentan como los más acuciantes.

### **5.2 Los nuevos desafíos**

Al utilizar los tres niveles que se han estado manejando a lo largo de la exposición del trabajo nos encontramos con lo siguiente:

a) en cuanto a la política económica:

- si se debe reconocer que se ha tenido éxito en el control de la mayoría de las variables macroeconómicas, ¿cuál es la posibilidad que la estabilidad se transforme en crecimiento?, de lo contrario ¿será que resulta real la disyuntiva que hasta ahora plantea la historia reciente del país entre estabilidad o crecimiento?;
- ante la persistencia de los déficits crecientes en la balanza comercial ¿será posible mantener la política de estabilización?;
- si, como suele señalarse, el déficit comercial resulta compensado por los flujos de capitales externos, ¿qué es lo que asegurará que esta corriente se mantenga por el tiempo suficiente para lograr el despegue de la producción?, ¿cuál es la posibilidad de que estos capitales transiten de la bolsa a la producción?;
- ¿hasta qué punto los grandes grupos empresariales serán capaces de aprovechar las condiciones que ofrece la integración económica, particularmente es ausencia de una política industrial y con una débil capacidad de ahorro interno?;
- ¿cuál es la posibilidad de reorientar los patrones de consumo de los estratos altos para generar estilos austeros que permitan que el ahorro interno alcance los niveles necesarios para impulsar una producción realmente competitiva?

b) La política social.

- ¿hasta que punto se podrá mantener y ampliar el gasto en bienestar social, particularmente frente a un previsible incremento de la demanda de fondos derivada de la difusión de los programas y ante una eventual competencia por los fondos para el impulso a la producción derivada de las necesidades de la integración?;

- ¿se puede ya hablar de una mayor eficiencia en el uso de los recursos, cuáles serán los mecanismos para mejorar su asignación y su control?;

- ante el uso político-electoral de los fondos ¿como se podrá contender con una creciente demanda por una asignación descentralizada del ejecutivo?;

#### C) La negociación política.

- ¿cuáles son los bienes que podrán utilizarse en el intercambio político con la corporaciones?;

- ¿cuáles serán los mecanismos que podrán utilizar establemente los sectores sociales para la tramitación de sus demandas y para la participación en las decisiones?;

- ¿cuáles son las transformaciones que la integración con las sociedades - y ya no sólo con los gobiernos - de las naciones norteamericanas introducirán en las prácticas políticas?, ¿hasta que punto frente a los reclamos de democratización se podrá conservar la "unidad de mando" en la gestión gubernamental?.

Si bien no es el objeto de este trabajo el realizar análisis prospectivo, no puede uno resistirse a concluirlo sin proponer algunas reflexiones sobre el futuro previsible.

### 5.3 Algo sobre perspectivas.

Parece que ya no puedo seguir posponiendo la respuesta a la pregunta sobre si ya ha concluido la transición mexicana. Me parece que aún no - aunque ya no queda mucho tiempo más para seguir transitando hacia un nuevo modelo de regularidad - si bien los últimos sexenios han puesto el énfasis, discursivo y práctico sobre el mercado, no puede ignorarse que aún la economía mexicana sigue requiriendo buenas dosis de inducción gubernamental, especialmente ahora que la integración demanda capacidad real y no sólo discursiva de competencia; parece ineludible que para alcanzarla haya que retomar los pasos de una política industrial, ciertamente ya no centrada en la empresa pública y más como fomento que como regulación pero, al final de cuentas, se sigue requiriendo de habilitación sustancial en la tal vez imposible carrera por alcanzar el desarrollo.

La inducción del comportamiento "agresivo" de los agentes económicos y el desarrollo de patrones más austeros de consumo parecen metas que ineludiblemente se tendrá que plantear la gestión gubernamental, antes que el exceso de

apuesta ideológica en el mercado deje pasar las oportunidades. Entonces, más allá de las visiones polares e igualmente arrogantes de que el estado lo puede todo o del que el mercado lo puede todo, habrá que recuperar la vertiente productiva de la diversidad y de la combinación de estrategias.

Si la apuesta total por la integración con los países de Norteamérica, generó la carrera desesperada de rediseñar la gestión gubernamental de México a la imagen y semejanza de la existente en esos estados - convirtiéndose el gobierno mexicano del más intervencionista al más neoliberal, por lo menos en el discurso - los propios requerimientos de la integración harán ver que si nuestras sociedades no son iguales, las estrategias de gobierno tampoco lo podrán ser.

La política social no puede ser pensada en términos de estrategias para atender a los "residuos" de la sociedad, no en un país en el que se reconoce que más de la quinta parte de su población está en situación de pobreza extrema y por lo menos tres quintos en situación de pobreza. Habrá que asumir lo que varios estudios señalan en el sentido de que el combate a la pobreza tiene que ser también ubicado en el terreno de la política económica. Desde luego que eso no implica la vuelta a las gigantes e ineficientes agencias públicas, sino que habrá que pensar en el diseño de

estrategias novedosas de participación social, más allá de los condicionamientos políticos.

Parece que la política social tendrá que convertirse en el centro del intercambio político, pero que permita más la participación social a partir de reglas estables y, por tanto, de decisiones predecibles y controlables. El punto de discusión o de tensión estará dado en el nivel en cual deberá establecerse esa negociación, uno más centralizado facilitará el control pero obstaculizará el consenso político, uno más descentralizado presentaría como problema el control, aunque tendría como beneficio una mas eficiente relación con la autoridad local. La resolución de esto tendrá que ver con la capacidad de negociación de las organizaciones sociales por un lado, pero por otro, tendrá que ver con la decisión que al respecto tome el gobierno central sobre el grado en el cual quiere descentralizar las decisiones y la estructura política, descentralizar es ciertamente una estrategia riesgosa pero posible.

Si el aparato corporativo ha sido pieza clave en la reforma del estado, parece que por el lado de la desregulación ésta ya ha tocado su techo y las mismas reformas demandan ahora que se pase de la reforma económica a la política, que se abran los canales de participación, frente a ello no parece ser suficiente la utopía ciudadana ni la utopía del mercado. Máxime cuando los desarrollo recientes

que tienden a convertirse en la nueva moda ponen la eficacia de las políticas públicas, no en su capacidad técnica, sino en su capacidad de generar consensos.

Países como México, con un pie en la posmodernidad y otro en la colonia requieren de modelos de gestión pública y de participación política creativos, sin duda que ambos tienen que ver con la democracia, pero sin duda que ésta tiene que desarrollarse no sólo en su dimensión formal, sino también en su dimensión sustancial, la reconciliación productiva con el pasado requiere algo más que el estado fiscal y el estado de derecho, no los niega, sino que los reclama integrados a una complejidad cuya potencialidad desestructuradora, por lejana, parece que se ha olvidado.

Si como decía Whitehead, el PRI, al ver la historia encuentra que en los grandes cambios epocales del país el poder de las élites se pierde para siempre, supone que soltar un poco de poder le haría perderlo todo. Hoy tal vez se podría decir que no saber compartirlo a tiempo es el camino más rápido para perderlo todo.

Intentaré, por último, sintetizar en algunas imágenes una visión del diagnóstico, una del presente desilusionado y otra de la observación atenta de los hechos.

He afirmado que la reforma del estado es producto de la revolución mexicana, que sin sus legados estatales no hubiera sido posible; que los reformadores son hijos del estatismo. Se podría decir también que a sus casi cien años al PRI le ocurrió lo que a la familia Buendía de García Márquez, que en su degeneración dio a luz a un niño con cola de cerdo que marcaba el fin de la estirpe:

*" A través de las lágrimas Amaranta úrsula vio que era un Buendía de los grandes, macizo y voluntarioso como los José Arcadios... predispuesto para empezar la estirpe otra vez por el principio y purificarla de sus vicios perniciosos y su vocación solitaria ..."*

Sin embargó eso no logró interponerse en los designios de que todo lo escrito:

*"... era irrepentible desde siempre y para siempre, porque todas las extirpes condenadas a cien años de soledad no tenían una segunda oportunidad sobre la tierra."* (García Márquez: 346 y 351)

Esta estirpe deja tras de sí un legado político que puede compararse con lo que Weber encontraba en la política alemana como herencia de Bismarck. Señala Weber que la tradición literaria se ha encargado de ensalzar las virtudes políticas del canciller alemán y de una y otra vez admirarse por su sagacidad para mantener el poder, Weber quiere poner de relieve la otra cara de su legado que:

*"Dejó tras de sí una nación sin ninguna sofisticación política ... sin ninguna voluntad política propia, acostumbrada a sufrir con fatalismo todas las decisiones tomadas ... legó una nación incapaz de juzgar críticamente los méritos de los que se sentaron en su silla vacía y con una sorprendente falta de vergüenza se apropiaron de las riendas del gobierno... El gran estadista no dejó detrás ninguna tradición política, ni atrajo hacia sí, ni soportó, a las mentes políticamente independientes, para no hablar de*

*personalidades políticas fuertes ... El resultado puramente negativo de su tremendo prestigio fue un parlamento completamente impotente ... El nivel del parlamento depende no sólo de si en él se discuten grandes problemas, sino de la influencia que se tenga sobre ellos; es decir, su calidad depende de si lo que ahí sucede tiene importancia, o de si el parlamento es simplemente el sello involuntario de una burocracia dominante." (Weber, 1982, vol I: 74)*

Frente a una situación así uno puede apostar a la esperanza en la sociedad que se organiza para intentar una y otra vez lo imposible; pero también no puede dejar de sentirse la impotencia de la verdad no alcanzada sobre el futuro y como el personaje de Eco, reflexionar ante la espera paciente de la muerte:

*"Me hubiera gustado escribir todo lo que he pensado desde esta tarde hasta ahora. Pero si ellos lo leyesen se inventarían otra teoría siniestra. De todas maneras, lo mismo da que lo haya escrito o no. Entonces lo mejor es quedarse aquí y esperar, mirar la colina. Es tan hermosa." (Eco: 579)*

Pero, ante la tentación del abandono, uno tiene que sacudirse brevemente y proponer, una última reflexión que pretenda mediar entre la academia y la voluntad, no tanto sustentada en las pruebas aportadas a lo largo del trabajo, sino provocada por sus hallazgos.

#### **5.4 REFLEXION FINAL**

¿En dónde comienza y en dónde termina la transición mexicana?. Sin mayores reservas me atrevo a afirmar que la transición inicia en 1968 y aún no ha terminado. El 68 tal vez habría que ubicarlo como algo más simbólico que real.

Este año marca el inicio del hastío de una nueva sociedad que ya no cabe en los marcos patriarcales del estado posrevolucionario (Aguilar C., Rubio). La llegada al poder de LEA marca el inicio de la transición gubernamental, un gobierno que trata de adecuarse a la nueva sociedad, más en su actuación racional que en su mandato democrático. La racionalidad pretende aplazar a la democracia.

A través de cuatro sexenios el gobierno va aprendiendo a actuar racionalmente, si analizamos más las continuidades que las rupturas en la gestión (creo encontrar esto en el texto de Aspe) podemos percibir como se va dando un proceso incremental de adaptación de la gestión gubernamental a las nuevas situaciones.

La acción gubernamental que pone más atención a la eficiencia va siendo capaz de darle salida a la nueva sociedad mexicana, manteniendo la iniciativa, el mando y el mandato justiciero (popular) de la revolución mexicana. Las adversidades internas y externas - expresadas en las rupturas de los planes de gobierno - van señalando un nuevo camino en el cual el estado mexicano va perdiendo parte de su contenido político, no se trata sólo de la actitud lindbloniana de "salir del paso", se trata también de la modificación de su consistencia política, el ethos de la revolución mexicana va siendo paulatinamente sustituido por el ethos liberal, asimilado de Estados Unidos y de Europa por la burguesía

creada por la revolución mexicana y que desde los cuarenta ha tenido el control del gobierno posrevolucionario.

Se puede decir que en 1993 - con la firma del tratado de libre comercio - culmina el proceso de racionalización de la gestión gubernamental iniciado en los setenta. Sin embargo le hace falta a la gestión gubernamental desarrollar otro elemento, el de la democracia.

Por más discusión que pueda haber sobre los contenidos y naturaleza de esta expresión., puede haber un consenso sobre algunos de sus componentes fundamentales: sufragio efectivo, posibilidad de alternancia en el poder, subordinación del gobierno a la norma jurídica, procedimientos universales e irresistibles, información generalizable. Difícilmente sin instituciones democráticas pueda haber eficiencia económica (Aspe), la racionalidad reclama a la democracia, cuando el grado de vigencia de esta última se haya definido se podrá decir que la transición habrá concluido (en este sentido lo que ocurra con las elecciones del 94 puede ser considerado como el punto final de la transición.

Sin embargo, con lo anterior no se quiere decir que el asunto de la democratización sea la última determinante o la causa eficiente para el futuro del país. Hacia qué modelo se avance no depende sólo de la disposición del gobierno para conceder decisiones contrarias a su interés grupal, o de las

organizaciones políticas para luchar por ellas, el verdadero contenido de la transición mexicana tiene que ver - no tanto con las tendencias "estructurales" que, como piedra filosofal, estuvo tanto tiempo empeñada en encontrarla la politología crítica - sino con algo que, por paradójico que parezca, es mucho más terreno: la ética.

Todavía esta por resolverse si es que la sociedad mexicana puede llegar a un acuerdo mayoritario y legítimo sobre los objetivos que ha de perseguir y entonces, lo crucial será ver si dispone de la fuerza para imponerlos. Desde luego que la base de este consenso no puede ser nada más la sociedad liberal, tampoco la sociedad campesina subyacente bajo el pacto revolucionario, ni la sociedad obrera nacidas por detrás del cardenismo, ni las clases medias añorantes del desarrollo estabilizador, o las audaces burocracias políticas tratando de prolongar su vida tras el programa del desarrollo compartido, ni los sectores empresariales venidos a menos escudados tras el salinismo, ni tampoco podrán serlo los empresarios asociados producto del TLC, no podrán ser ninguno de ellos, aunque también de alguna manera tendrán que estar presentes todos ellos, aunque seguramente con el sacrificio de algunos; de cuáles es algo que se resolverá en medio del conflicto y la negociación de intereses y que en las múltiples combinaciones posibles constituye cada uno de los escenarios imaginables para el futuro previsible.

La revolución que silenciosamente se ha impuesto es la de la complejidad de la sociedad mexicana, que ya no puede ser ni nacionalista revolucionaria ni socialdemócrata, ni neoliberal, pero que tiene que ser un poco de todo eso y aún un poco de algo más.

Esas múltiples combinaciones posibles reclaman de capacidad de argumentar o simbolizar las demandas propias, demandan un espacio para los discursos éticos. Si los actuales liberales quieren aumentar la vida útil de sus reformas será a condición de prestar oídos a otras propuestas, de permitir el acceso a las decisiones públicas a otras racionalidades, ello sería recuperar la politicidad perdida en la crisis, la capacidad creativa de la nación y tantos otros adjetivos románticos que pudieran estar cerca de la palabra dignidad.

En tanto que todo esto ocurre se requiere con urgencia de acuerdos mínimos sobre la gestión, se requiere de una agenda para el futuro próximo, seguramente que debiera ser muy amplia y precisa, algunos de sus temas podrían ser los siguientes:

- a) la descentralización de las decisiones públicas en el territorio nacional, lo que está relacionado con;

b) el replanteamiento del papel del ejecutivo en la estructura gubernamental;

c) la apertura a la participación de agentes no proestatales en las decisiones (sean partidos de oposición u ong's), sin que necesariamente entren en una relación de intercambio político; en otro ámbito de acciones:

d) las políticas gubernamentales de fomento económico. En el marco de las actuales reformas económicas en el contexto internacional no se puede decir que lo único realista sea la acción gubernamental en la estabilidad macroeconómica y la abstinencia en la producción, diversas acciones realistas se pueden encontrar si se consideran, no solamente los modelos europeos y japonés de capitalismo, sino aún el propio modelo norteamericano: Si las actuales reformas pueden perdurar será a condición que hagan gala de pragmatismo e implementen acciones que vayan mucho más allá de la racionalidad de abstinencia del gobierno. El impulso a una política industrial, de comercio exterior y de revolución tecnológica y microeconómica en general, son retos que ya no se pueden aplazar, si la actual política económica ha demostrado su capacidad para estabilizar, puede ser que ello mismo esté marcando el fin de su vida útil y reclame su sustitución por otra que permita crecer - cosa que hasta ahora no se ha logrado - para lo cual se requiere algo más que estabilidad en las variables macroeconómicas. Se requiere tener en cuenta la diversidad de mercados y de productores. así como de ingresos.

e) Otro rubro de temas está constituido por la política social. Antes de entrar de lleno a ella se requiere la aclaración de algunas cosas. Si bien la política social implica redistribución del ingreso y combate a los efectos de la pobreza, no se puede identificar como el único mecanismo de redistribución y ni siquiera como el más eficaz de combate a la pobreza. Varias veces se ha dicho que a la pobreza no se le combate con política social sino con política económica, no obstante, si aún en los modelos más optimistas el rezago social se extenderá por bastante tiempo más, es claro que atender a las necesidades urgentes, aunque esto no signifique combate de fondo a la pobreza, es una necesidad fundamental de cualquier acción gubernamental; falta definir sus destinatarios, sus actores y los criterios de asignación y distribución. Independientemente del juicio que haya sobre la actual estrategia, es claro que su discusión y decisión pública es algo que demanda la política realmente moderna.

Tal vez lo que reclame con urgencia la gestión gubernamental sea hacerla más pública en cuanto a su decisión y más plural en cuanto a sus participantes y, en consecuencia, "despolitizarla", en el sentido reducido de la expresión. No es posible que lo cotidiano de esas decisiones pase por una lógica de adversarios, en las que se crea estar jugando los resultados de los procesos electorales inmediatos, es necesario establecer un vínculo de discusión, acción y colaboración entre el gobierno y la sociedad que no

sea inmediatamente disputa por el poder, aunque sabemos que mediatamente todo acto público sea a su vez político.

Abordar en lo inmediato estos temas de la agenda requiere constituir un conjunto de pactos, tal vez sea imposible pensar en El pacto nacional o El pacto social, tal vez sería más realista pensar en un conjunto de pactos a mesonivel, entre el gobierno federal y los estatales, con los diferentes productores, con las ong's, con las organizaciones políticas, con los sindicatos, con los campesinos. En cada uno de estos pactos seguramente que concurrirían diversos actores y, más allá de los deseos, en el futuro previsible parece que el eje y el garante de los mismos no lo será tanto el estado de derecho - por más deseable que así sea y por más que estemos de acuerdo en que un elevado nivel de respeto a las normas deba de ser el punto de partida- tal vez sea más fácil que el eje de los mismos sea el gobierno, se trataría del último pacto del PRI con diversos actores sociales; no es la única vía, sin embargo sí parece que sea la única si es que el grupo social que actúa a través de este partido quiere seguir teniendo un espacio en el futuro de la sociedad mexicana.

Todo lo anterior reclama en el desarrollo de la politología sobre México capacidades técnicas de diseño de sus posibilidades y capacidad teórica de universalización y apropiación no subordinada de otros desarrollos, reclama

también recuperar lo que aún no muere de nuestras raíces y lo que aún queda de nuestras utopías.

## BIBLIOGRAFIA CITADA.

- AGUILAR Camín Héctor y Lorenzo Meyer. **A la sombra de la Revolución Mexicana**. Cal y Arena, México, 1989.
- AGUILAR Camín, Héctor. **Después del milagro**. Cal y arena, México, 1988.
- AGUILAR Villanueva, Luis. "En torno del concepto de racionalidad de Max Weber". En: OLIVE, León (comp.). **Racionalidad**. Siglo XXI Editores, México, 1988(b).
- AGUILAR Villanueva, Luis. "La democracia como exigencia de un gobierno que ofrezca razones". En CORDERA, Rolando et al.: (coords.): **México, el reclamo democrático**. Siglo XXI Editores, México, 1988(a).
- AGUILAR Villanueva, Luis. "Política Pública y gobierno de Estado". En: **La Revista del Colegio No. 4, CNCPAP**, México, 1988(c).
- ALEJO, Francisco Javier. "La política fiscal en el desarrollo económico de México", en Wionczek, M. **La sociedad mexicana, presente y futuro**. Fondo de Cultura Económica, México, 1971.
- ALTVATER, Elmar. "El capitalismo se organiza: el debate marxista desde la guerra mundial hasta la crisis de 1929". En: Hobsbawn, E. (editor): **Historia del marxismo**, Editorial Bruguera, Vol 8, 1983.
- ALTVATER, Elmar. "Política económica y crisis". **Cuadernos Políticos** Núm. 22, Octubre-diciembre de 1979(b).
- ALTVATER, Elmar. "Notas sobre algunos problemas del intervencionismo de Estado". En: Sonntang y Valecillos. **El Estado en el capitalismo contemporáneo**. Siglo XXI Editores. México, 1979(a).
- APTER, David. **Política de la modernización**. Paidós, Buenos Aires. 1983
- AROCENA, José. "La iniciativa local en América Latina", en **VA Iniciativas Locales de Empleo**. Ed Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid, 1992.
- ASCOLI, Ugo. "Lo público y lo privado en el Sistema de Bienestar: el caso italiano". En: Rodríguez Cabrero, Gregorio. Op. Cit.
- ASPE, Pedro. **El camino mexicano de la transformación económica**. FCE, México, 1993.

BALOGH, Thomas. "Los problemas de la planificación en Gran Bretaña". En: HOLLAND, S. (comp.) **La superación de la Planificación Socialista**. Oikos, Barcelona, 1981.

BARTRA, Roger. "La crisis del nacionalismo mexicano", en : **Revista Mexicana de Sociología**, año 51 No. 3, julio - septiembre 1989, UNAM, México.

BENJAMIN, Roger. **Los límites de la política**. Alianza Editorial Mexicana, México, 1991.

BOBBIO, Norberto. **El futuro de la democracia**. FCE, México, 1986.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Gobierno y Sociedad**. FCE, México, 1989.

BOCCARA, Paul et al.: **Tratado marxista de economía política, Capitalismo Monopolista de Estado**. Vol. 2, Lala, Barcelona, 1977.

BROTHERS, D. y L. Solís. **México en busca de una nueva estrategia de desarrollo**. FCE, México, 1992.

BUCHANAN, James. **El cálculo del consenso**. Tecnos, Madrid, 1976.

CACCIARI, Massimo. "Transformación del Estado y proyecto político". En: Varios autores. **Teoría marxista de la política**. SIGLO XXI Editores, México, 1981.

CASAR Pérez, José I. "Ciclos económicos en la industria y sustitución de importaciones: 1950-1980", **Economía Mexicana** Núm. 4, CIDE, 1982.

CASAR, José. **Transformación en el patrón de especialización y comercio exterior del sector manufacturero mexicano 1978-1987**. Nacional Financiera-Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales. 1989.

CASAR, María Amparo y Wilson Peres. **El Estado empresario en México: ¿agotamiento o renovación?**, Siglo XXI Editores, México, 1988.

CASTAÑEDA, R. "Los límites del capitalismo en México. Las finanzas del régimen." **Cuadernos Políticos** Núm. 8, Abril-Junio de 1976.

CAVAROZZI, Marcelo, "La América Latina contemporánea: erosión del estado y devaluación de la política", en: Canto y Moreno (compiladores) **Reforma del Estado y Políticas Sociales**, UAMX, México (en prensa).

Centro de Estudios Económicos del Sector Privado. **Modernización y Productividad**, Editorial Diana, México, 1988.

CEPAL. **Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe**. Cepal, Santiago de Chile, 1992.

CEPAL. Notas para el estudio económico de AL, docto. Cepal/ Mex/77/rev. en Revista **El trimestre Económico** No. 176, México, 1977.

CEPAL. **Transformación productiva con equidad**. Santiago de Chile, 1990

COLOMER, Eusebi. **El pensamiento Alemán de Kant a Heidegger**. Herder, Barcelona. Vol 1, 1986.

CORDERA, Rolando y Carlos Tello. **México, la disputa por la nación. (Perspectivas y opciones del desarrollo)**. Editorial Siglo XXI, 1981.

CORDERA, Rolando. "El desarrollo económico y social: referencias y temas de una propuesta alternativa". En: GONZALEZ Casanova, Pablo y Héctor Aguilar Camín (Coords.) **México ante la crisis. El impacto social y cultural/Las alternativas**. Siglo XXI Editores, México, 1985.

CORDOVA, Arnaldo. "Reforma política y reforma económica en el México actual". **Investigación Económica**. N.º 150, F.E-UNAM, México, Octubre-diciembre de 1979.

CROZIER, M. ET AL.: "La gobernabilidad de la democracia". **Estados Unidos, Perspectiva Latinoamericana**, No. 2-3, CIDE, México, 1978.

CROZIER, Michel. **Cómo reformar al Estado**. FCE, México, 1992.

CUELLAR, A. y A. Rivera. "Crisis Económica y deterioro de la dominación en México". **Estudios Políticos**, vol. II, enero marzo 1983. UNAM, México.

DAHL, Robert y Charles Lindblom. **Política, economía y bienestar**. Paidós. Bs. Aires, 1971.

DAHL, Robert. **Un prefacio a la teoría democrática**. Gernika, México, 1987.

DAHRENDORF, Ralf. **Las oportunidades de la crisis**. Unión Editorial, Madrid, 1983.

DANEL, Fernando. "Reforma del Estado: itinerarios y gobernabilidad", en: Cordera et al. **México, el reclamo democrático**. SXXI/ILET. México, 1988.

DE BRUNNHOF, Suzanne. **Estado y Capital**. Ed. Villalar, Madrid, 1978.

DE LA GARZA Toledo, Enrique. "Reconversión Industrial y cambio en el patrón de relaciones laborales en México". En: ANGUIANO, Arturo (Coord.) **La modernización de México**. Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México, 1990.

DE LA GARZA, Enrique. **Ascenso y crisis del estado social autoritario**. El Colegio de México, México, 1988.

DELORS, Jacques. "El ocaso de la planificación francesa". En: Holland, S. **La superación de la planificación capitalista**. Oikos, Barcelona, 1981.

DEUSTCH, Karl. **Política y Gobierno**. FCE, Madrid, 1976.

DONGHI, Tulio. **Historia Contemporánea de América Latina**. Alianza Editorial, Madrid, 1977.

DOS SANTOS, Theotonio. "La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina". En: Jaguaribe, et al.: **La dependencia político-económica de América Latina**. Siglo XXI Editores, México, 1973.

DOWNS, Anthony "Teoría económica de la acción política en una democracia", en **VA Diez textos básicos de ciencia política**. Ariel. Barcelona, 1992.

Dror, Yehezkel. "Los gobiernos y la política social en período recesivo" en OCDE (informes): **El Estado Protector en Crisis**. Ed. Ministerio del Trabajo y de Seguridad Social. Madrid, 1985.

DUG-CHOONG, Kim. "Estrategia económica de Corea". En: V.A. **Cambio estructural en México y en el mundo**. FCE-SPP, México, 1987.

DURAND Ponte, Victor Manuel. "Democracia y movimiento obrero". En CORDERA, Rolando et al.: **México: el reclamo democrático**. Siglo XXI Editores - ILET, México, 1988.

DURAND, V, M. Márquez y J Proud'Home. **El Partido Revolucionario Institucional y la clase obrera, crisis y perspectivas de su relación**. (Mimeo), Ilet, México, octubre de 1989.

ECO, Umberto. **El péndulo de Foucault**. Bompiani-Lumen-Patria, México, 1989.

**Economía Mexicana**, No. 4, CIDE, México, 1982.

- EISENSDAT, S. N. "Burocracia y desarrollo político". En: LaPalombara et al. **Burocracia y Desarrollo Político**. Paidós, Buenos Aires, 1970.
- ENGELS, Federico. Introducción a la edición de 1895 de La lucha de clases en Francia. En MARX, K. y Federico Engels. **Obras Escogidas**. 3 volúmenes, Editorial Progreso, Moscú, 1976.
- FANJZYLBBER, FERNANDO. **Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"**. CEPAL, Santiago de Chile. 1989.
- FANJZYLBBER, Fernando. **La industrialización trunca de América Latina**. Nueva Imagen, México. 1983
- FANO, Esther. "Los países capitalistas desde la guerra mundial hasta la crisis de 1929". En: TELO, Mario (coord). **La crisis del capitalismo en los años '20**. Siglo XXI Editores, México, 1981.
- FITZGERALD, E.V.K. "La política de estabilidad en México". **Investigación Económica** Núm.144, 1978.
- FLORES Olea, Víctor. "Poder, legitimidad y Política en México", **El perfil de México en 1980**, Vol. 3, Siglo XXI Editores, México, 1972.
- GALBRAITH, John K. **El crack del 29**. Ariel, Barcelona, 1976.
- GALBRAITH, John K. **El Nuevo Estado Industrial**. Ariel, Barcelona, 1972.
- GALINDO, Magdalena. "El movimiento obrero en el sexenio echeverrista" en revista **Investigación Económica** No. 4/1977, UNAM, México.
- GARCIA M, Gabriel. **Cien Años de Soledad**. Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1972.
- GARCIA Pelayo, Manuel. **Las Transformaciones del Estado contemporáneo**. Alianza Universidad, Madrid, 1982.
- GARRIDO, Celso. **Empresarios y Estado en América Latina**. ed UAM, CIDE, UNAM, México, 1988.
- GIL, V. Francisco "Legitimidad y modernización política en México". **Examen** No. 4, Año I, septiembre de 1989, CEN - PRI, México.
- GLAZER, Nathan. "Funciones y responsabilidades en la política social", en OCDE, op. cit.

GONZALES CASANOVA, Pablo. "Prologo a la crisis futura" en: González C. y Aguilar C. (coordinadores) **México ante la crisis**, vol 2, ed. SXXI, México, 1985.

GONZALES, Eduardo. "La política económica de LEA, 1970 1976: itinerario de un proyecto inviable" en: **Investigación Económica** NO. 3/1977. UNAM, México.

GONZALEZ Casanova, Pablo. **La democracia en México**, Editorial Era, México, varias ediciones.

GONZALEZ, José M. "Crítica de la teoría económica de la democracia". En: González y Quesada (coords.). **Teorías de la Democracia**. Anthropos, Barcelona, 1988.

GONZALEZ, José M. "Límites y aporías de la democracia representativa". En: BOBBIO, Norberto. **El futuro de la democracia**. FCE, México, 1989.

GONZALEZ, Raúl. "Análisis de la coyuntura económica", en: **VA Capitalismo y crisis en México**, Ediciones de Cultura Popular, México, 1978.

GREEN, Rosario. "Endeudamiento externo y debilidad estatal", Revista **Foro Internacional** No. 77, El Colegio de México, Julio-Septiembre de 1979.

GRIBOMONT, C.y M. Rímez. "La política económica del gobierno de Luis Echeverría (1971-1976): Un primer ensayo de interpretación". Revista **El Trimestre Económico** N° 176, FCE, México, 1977.

GUERRERO, Omar, **El Estado en la era de la modernización**. Plaza y Valdés, México, 1992.

GUILLEN, Héctor. **El sexenio del crecimiento cero**, México 1982 1988. Ed. ERA, México, 1990.

HABERMAS, Jürgen. **Pensamiento Postmetafísico**. Taurus, México, 1990.

HABERMAS, Jürgen. **Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío**. Amorrortu, Buenos Aires, 1986

HALSEY, A.H. "El punto de vista de un sociólogo" en OCDE op cit.

HANSEN, Roger D. **La política del desarrollo mexicano. Siglo XXI** Editores, México, 1980.

HENNESSY, Alistair. "América Latina". En: Ionescu y Gell (comps.). **Populismo**. Amorrortu, Buenos Aires, 1970.

HERNANDEZ L., Enrique y Jorge Córdoba. **La distribución del ingreso en México.** Cuadernos del CIIS Núm. 5. México, 1982.

HERNANDEZ, Rogelio. "Empresas y empresarios en el sexenio de Miguel de la Madrid", en Garrido, **Empresarios y ... op. cit.**

HIERRO, J. y A. Sanginés. "El comportamiento del sector público en México: 1979 - 1985", en Larrain, F. y M. Selowsky (compiladores), **EL sector público y la crisis de la América Latina**, FCE (lecturas del trimestre económico, No. 69), México, 1990.

HILFERDING, Rudolf. **El capital financiero.** Instituto Cubano del Libro, La Habana, 1971.

HINKELAMMERT, Franz "Nuevo rol del Estado en el desarrollo latinoamericano", en VV AA: **América Latina: Opciones estratégicas de desarrollo.** Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1992.

HIRSCH, Joachim. "Elementos para una teoría materialista del Estado". En: **Revista Críticas de la economía política** No. 12-13, julio-diciembre. El Caballito, México, 1979.

HIRSCHMAN, Albert. **Interés privado y acción pública.** FCE. México, 1986

HOLLAND, Stuart. **La superación de la planificación capitalista.** Oikos, Barcelona, 1981.

HUERTA, Arturo. "Características y Contradicciones de la industria de transformación en México de 1970 a 1976". **Investigación Económica** Núm. 4, Octubre-diciembre de 1977.

HUNTINGTON, Samuel. **El orden político en las sociedades en cambio.** Paidós, Buenos Aires, 1971.

IBARRA, David. "Mercados, desarrollo y política económica: perspectivas de la Economía de México", en **El perfil de México en 1980, Siglo XXI**, México, 1970.

JACOBS, Eduardo y Wilson Pérez Núñez. "Las grandes empresas y el crecimiento acelerado" **Economía Mexicana** Núm. 4, CIDE, 1982.

JAGUARIBE, Helio. **Desarrollo político: sentido y condiciones.** Paidós, Buenos Aires, 1972.

JESSOP, Bob. "El gobierno de lo ingobernable; acuerdo en la crisis". **Revista mexicana de sociología** No. 3, julio-septiembre. IIS-UNAM, México, 1982.

KAMMLER, J. "El Estado Social". En ABENDROTH, W. y K. Lenk: **Introducción a la Ciencia Política**. Anagrama, Barcelona, 1971.

KANT, Enmanuel. **Filosofía de la Historia**. FCE, México, 1985.  
KAUFMAN S.y Pourcell. "El Estado y la empresa mexicana". **Revista Nueva Política**, No. 2.

KEYNES, John M. **Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero**. FCE, México, 1984.

KLILSBURG, Bernardo. **¿Cómo transformar al Estado?** FCE, México, 1993.

LABASTIDA Martín del Campo, Julio. "Proceso político y dependencia en México (1970-1976)". **Revista Mexicana de Sociología**, 1-77, IIS-UNAM, 1977.

LAPALOMBARA, J. "Burocracia y desarrollo político, notas interrogantes y dilemas". En: LaPalombara et al.: **Op.cit.** 1970.

LERNER, B y S. Ralsky. **El poder de los presidentes**. IMEP, 1976.

LEVI, L. "Gobierno". En: Bobbio, N. y N. Matteuci: **Diccionario de Ciencia Política**. Vol.I. Siglo XXI Editores, México, 1981.

LOWY, Theodore. "Los negocios norteamericanos y las políticas públicas. Estudios de caso y teorías políticas". Trad. privada, UAM - X.

LUNA, Matilde y Ricardo Tirado. "Los empresarios y el gobierno: modalidades y perspectivas de relación en los años ochenta". **Revista Mexicana de Sociología**, Año XLVI, Vol. XLVI, Núm. 2, Abril-junio de 1984.

MACHADO, J. y Wilson Páres. "Evaluación económica de la racionalización de la participación de la empresa pública en la industria mexicana", **Empresa Pública** Núm.1, abril 1986, CADEP-CIDE.

MACPHERSON, C.B. **La democracia liberal y su época**. Alianza Editorial, Madrid, 1982.

MADDISON, Angus. "Una visión comparativa de los problemas de ajuste y crecimiento de México". En: Brothers y Solís. **Op. Cit.**

MAIER, Charles S. **La refundación de la Europa burguesa**. Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1988.

- MAIRA, Luis.** "Perspectivas y opciones de la sociedad norteamericana", en Tello y Reynolds: **Las relaciones México Estados Unidos.** FCE. México, 1981.
- MANN, Kirk** "Privatización del Bienestar, individualismo y Estado", en G. Rodríguez: Estado, privatización op. cit.
- MARDONES, José Ma.** "La filosofía política del primer Habermas". En: González y Quesada (Eds.) Op. Cit.1988(b)
- MARDONES, José Ma.** **Postmodernidad y cristianismo.** Editorial Sal Terrae, Santander, 1988(a).
- MARRAMAO, Giacomo.** "Entre el Bolchevismo y la social democracia: Otto Bauer y la cultura política del austromarxismo". En: **Historia del marxismo.** Vol.7. Hobsbawn (Editor). Brugera, Barcelona, 1983
- MARRAMAO, Giacomo.** "Palabra clave 'metapolítica': más allá de los esquemas binarios acción/sistema y comunicación/estrategia" En: Palacios y Jarauta (Editores). **Razón ética y política.** Anthropos, Barcelona, 1988.
- MARRAMAO, Giacomo.** **Lo político y las transformaciones.** Siglo XXI Editores, México, 1982.
- MARX, Karl.** "La guerra civil en Francia". **Obras Escogidas.** Vol.II. Editorial Progreso, Moscú, 1976b.
- MARX, Karl.** "La lucha de clases en Francia", en **Obras Escogidas,** vol. 1, Moscú, 1976a.
- MARX, Karl.** **Crítica de la filosofía del estado de Hegel.** Grijalbo, México, 1968.
- MAXFIELD, Sylvia.** "Comentarios generales". En: Brothers y Solís. Op. Cit.
- MAYER, Arno.** **La persistencia del antiguo régimen.** Alianza Universidad. Madrid. 1988.
- MEIER, Christian.** **Introducción a la Antropología de la Antigüedad clásica.** FCE, México, 1985.
- MENY, I. y J. Thoenig.** **Las Políticas Públicas.** Ariel, Barcelona, 1992.
- MERQUIOR, José, G.** **Liberalismo Viejo y Nuevo.** FCE, México, 1993.
- MEYER, Lorenzo.** "El límite neoliberal". **Nexos** No. 163, Julio de 1991, México.

- MINIAM, Isaac. "Semindustrialización y división internacional del trabajo" en: **Economía de América Latina** No. 7, CIDE, México, 1981.
- MISHRA, R. "El estado de bienestar despues de la crisis: los años 80 y mas allá". En: Muñoz de Bustillo, Rafael (comp) **Crisis y futuro del estado de bienestar**. Alianza Universidad, Madrid, 1989.
- MOMMSEN, Wolfgang. **La época del imperialismo**. Historia universal. SIGLO XXI Editores. Vol. 28, México, 1971.
- MORALES, Cesáreo. "La modernidad de México". en: **Examen**, año I No. 15, septiembre 1989, CEN/FRI, México.
- MORENO, Pedro. "Las tendencias recientes y las perspectivas de la política social en México", en Canto y Durand Coordinadores: **Política y Gobierno en la transición Mexicana**. UAM X, México, 1990.
- MUELLER, Dennis C. **Elección publica**. Alianza Universidad, Madrid, 1989.
- MUGUERZA, Javier. "Ética y comunicación (una discusión sobre el pensamiento ético-político de Jürgén Habermas). González y Quesada (eds) op. cit. 1988.
- NAFINSA, **La Economía Mexicana en Cifras**. Nafinsa, México, ediciones: 1977, 1981, 1984, 1988, 1990, 1992.
- NAFINSA. **Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, 1984-1988**, S.C.y F.I., Agosto de 1984.
- NAPOLEONI, Claudio. **El pensamiento economico del siglo XX**. Oikos-tau Ediciones, Barcelona, 1968.
- NAVARRETE, Eduardo. **La política económica del nuevo gobierno**. BNCE, México, 1971.
- NIVEAU, Maurice. **Historia de los hechos económicos contemporáneos**. Ariel, Barcelona, 1974.
- O'CONNOR, James. **Estado y capitalismo en la sociedad norteamericana**. Ediciones Periferia, Buenos Aires, 1974.
- OFFE, Claus. "Las contradicciones de la democracia capitalista". En **Cuadernos Políticos** No. 34 oct-dic, México, 1982.
- OFFE, Claus. **Contradicciones en el Estado de Bienestar**. Alianza Editorial, México, 1990.
- OIT. (Informes). **La flexibilidad del mercado de trabajo**. Ministerio de trabajo y seguridad social. Madrid. 1988.

OLSON, Mancur, "La lógica de la acción colectiva", en VA Diez lecciones...op. cit.

PASTOR, Robert. "Comentarios al artículo de Leopoldo Solís". En: Brothers y Solís. Op. Cit.

PELLECELI, Giorgio. "La administración empresarial, 1920-1970". En: Cipolla, Carlo M. (ed). Historia Económica de Europa. Vol. 21. Ariel, Barcelona, 1981.

PELLICER, Olga y E. Mancilla. Historia de la Revolución Mexicana. Vol. 23, COLMEX, 1978.

PIZZORNO, Alejandro. "Sistema social y clase política", En Luigi Firpo, (coordinador), Historia de las ideas políticas, económicas y sociales en el siglo XX. Primera parte. Folios Ediciones, México, 1984.

POLANYI, Karl. La gran transformación, Ed. Juan Pablos, México, 1974.

Presidencia de la República. Las Razones y las Obras, Crónica del sexenio de Miguel de la Madrid, 6 volúmenes, FCE, México. Varios años.

Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo 1984-1988. Suplemento de la Revista Mercado de Valores, Año XLIV, Núm. 33, Agosto de 1984. Nafinsa.

PROMASOL. La solidaridad en el desarrollo nacional. s/f, s/e.

PRZEWORSKI, A y M. Wallerstein. "Soberanía popular, autonomía estatal y propiedad privada". En: Eural, Crisis y regulación estatal: Dilemas de política en América Latina y Europa, GEL, Buenos Aires, 1986.

PUGA, Cristina. "Los empresarios mexicanos ante la nacionalización bancaria". En: LABASTIDA, Julio (Comp.) Grupos económicos y organizaciones empresariales en México. Alianza Editorial Mexicana, México, 1986.

QUIJANO, José Manuel. México: Estado y banca privada. CIDE, México, 1981.

QUINTANA, E. y E. Jacobo. "La reestructuración del poder económico y sus condicionantes", en A. Anguiano (coordinador) La modernización de México, UAMX, México, 1990.

RAMIREZ, Diego Luis. La Comisión Nacional Tripartita. Archivo del Fondo Núm. 18. Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

REYES MATE. Mística y Política. EVD, Navarra, 1990.

REYNA, José L. "Movilización y participación política. Discusión de algunas hipótesis para el caso mexicano" en: **El perfil de México en 1980** vol. 3. ed. SXXI, México, 1976.

REYNOLDS, Clark W. **La economía mexicana, su estructura y crecimiento en el siglo XX.** Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

REYNOLDS, Clark. "Por qué el 'el desarrollo estabilizador' de México, fue en realidad desestabilizador". **Trimestre Económico**, 176, México, Octubre-diciembre de 1977.

RIVERA Ríos, Miguel Angel. **Crisis y reorganización del capitalismo mexicano.** 1960-1985. Editorial Era. México, 1986.

RODRIGUEZ Cabrero, Gregorio. (Comp.) **Estado, privatización y bienestar.** Icaria, Barcelona, 1991.

RUSCONI, Gian Enrico. **Problemas de teoría política.** Cuadernos de teoría política, IIS/ UNAM, 1985.

SALVADORI, M. "Kautsky: entre ortodoxia y revisionismo". En: **Historia del marxismo**, op.cit. volumen 4.1980.

SCCOPOLA, . "La democracia en el pensamiento católico del siglo XX". En FIRPO, Luigi (coord). **Historia de las ideas políticas, económicas y sociales, El siglo XX.** Primera parte. Folios ediciones, México (1972).1984.

SCHMITTER, P. "¿Continuamos en el siglo del corporativismo?". **El Buscón** No. 13, México, 1979.

SCHMITTER, P. "El futuro del estado de bienestar" en **Crisis y Regulacion Estatal: Dilemas de política en América Latina y Europa.** GEL, Bs. Aires, 1986.

SCHUMPETER, J. A. **Ensayos.** Oikos-tau ediciones, Barcelona, 1968.

SCHUMPETER, J.A. **Capitalismo, Socialismo y Democracia,** Aguilar, Madrid, 1971.

SECOFIN. **Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior.** México, 1983.

SEN AMARTYA K. **Elección colectiva y bienestar social.** Alianza Universidad, Madrid, 1976.

SEPAFIN. **Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979 - 82,** Sepafin, México, 1979.

SHCP. **El nuevo perfil de la economía mexicana.** Ed. SHCP, México, 1991.

SILVA Ruiz, Gilberto. La negociación de la estabilidad política. Instituciones tripartitas en México: 1971-1982. Universidad Autónoma de Querétaro, México, 1983.

SIMON, Hebert. El comportamiento administrativo. Aguilar, Madrid, 1966.g

SKINNER, QUENTIN. El retorno de la gran teoría en las ciencias humanas. Alianza Universidad, Madrid, 1988.

SOLIS, Leopoldo. La economía mexicana: retrovisión y perspectivas. Siglo XXI, México, 1976.

SPP - FCE. Programa de Inversión - financiamiento del sector público 1970 - 1976, en Antología de la Planeación en México 1917 - 1985, vol 4, FCE. México, 1985.

SPP. Estadísticas de Finanzas Públicas 1970 - 1985. SPP, México, 1988.

SPP. Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982. Spp, México, 1980.

SPP. Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988. Spp, México, 1983.

SPP. Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994. Spp, México, 1989.

SPP. Plan Nacional de desarrollo. Informe de Ejecución. Avance 1988 y Balance sexenal. en Antología de la Planeación en México, Vol 21. SPP - FCE, México, 1988.

SPP. Planeación en tiempos de Crisis. Spp, México, 1986

TELLO, Carlos. "Crisis en 1985: saldos y opciones". En: GONZALEZ Casanova, Pablo y Héctor Aguilar Camín (Coords.) México ante la crisis. El impacto social y cultural / Las alternativas. Siglo XXI Editores, México, 1985.

TELLO, Carlos. La nacionalización de la banca en México. Siglo XXI Editores, México, 1984.

TELLO, Carlos. La política económica en México 1970 - 1976. Ed. S. XXI, México, 1979.

THERBORN, Göran. "La política del capital". Cuadernos Políticos N°. 22, éxico, 1979.

THUROW, Lester. La guerra del siglo XXI. Vergara, Buenos Aires, 1992.

TIRADO, R. y M. Luna. "La política de los empresarios, 1979-1982". en J. Labastida (coordinador) **Grupos Económicos y Organizaciones Empresariales en México**. Alianza Exditorial Mexicana, México, 1983.

TOURAINE, A. "La voz y la mirada", en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 4/79, IIS-UNAM, México, 1979.

TREJO Delarbre. "El poder de los obreros". En: González Casanova, Pablo y Héctor Aguilar Camín (Coords.) **México ante la crisis. El impacto social y cultural / Las alternativas**. Siglo XXI Editores, México, 1985.

TREJO, Raúl. "El movimiento de los electricistas democráticos" en *Cuadernos Políticos* No. 18, oct - dic 1978, México.

TREJO, Saúl. "La entrada de México al Gatt y la necesidad de modificar sus instrumentos de política económica". En: Torres, Blanca y Pamela S. Falk. **La adhesión de México al Gatt**. Colegio de México, México, 1989.

VALDEZ Ugalde, "Francisco. Empresarios y política en México." *Estudios Sociológicos*, Vol. V. Núm. 15, Septiembre-diciembre 1987.

VALENZUELA Feijóo, José. **El capitalismo mexicano en los ochenta**. Editorial Era, México, 1986.

VALLESPIN Oña, Fernando. **Nuevas teorías de contrato social: John Rawls, Robert Nozick y James Buchanan**. Alianza Universidad, Madrid 1985.

VILLARREAL, René. **Liberalismo social y reforma del Estado**. NAFINSA-FCE, México, 1993.

VON LENNEP, Emile. Discurso de apertura, Secretario General de la OCDE, en **El estado protector en crisis OCDE**. informes, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, Madrid. 1981.

WEBER, Max. "La política como vocación". En: **Escritos políticos**, Folios, 2 volúmenes, México, 1982(b).

WEBER, Max. "Parlamento y Gobierno en el nuevo ordenamiento alemán" en: **Escritos Políticos** Vol. I. Folios Ediciones, México, 1982(a).

WEBER, Max. **Economía y sociedad**. T.I: FCE, México, 1969.

WHITEHEAD, Lawrence. "La perspectiva económica de México: sus implicaciones para las relaciones entre el estado y los trabajadores". **Foro Internacional**, Núm. 2, Octubre-diciembre de 1987, El Colegio de México, México.

WHITEHEAD, Lawrence. "La política económica del sexenio de Echeverría, ¿qué salió mal y por qué?" en: revista *Foro Internacional*. Enero Marzo 1980, ColMex, México.

WILKIE, James, W. *La revolución mexicana. Gasto federal y cambio social*. Fondo de Cultura Económica, México, 1978.

ZINN, K.G. "El mercado social en crisis", en: Holland, S. *Op.cit.* 1981.