



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS  
PROFESIONALES ACATLAN

45  
2Ej

Alcances y Perspectivas de la Reforma  
del Estado en México  
1988 - 1994

TESIS

Que para obtener el título de:  
Licenciada en Relaciones Internacionales  
presenta:

Gabriela Tapia Palacios

Santa Cruz Acatlán, Edo. de México, abril de 1995.





Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

*Gracias:*

*A nuestra máxima casa de estudios, por haberme  
brindado la oportunidad de una formación  
profesional y humana.*

*A mis maestros mi más sincero agradecimiento por  
sus enseñanzas y conocimiento , que constituyen  
un legado de incalculable valor.*

*Al Lic. Javier Reyes Carrillo le reitero mis más  
altas consideraciones por su apoyo y guía en la  
elaboración de este trabajo.*

*A mis padres y hermanos por el cariño  
y apoyo incondicional que siempre me  
han brindado en el camino que he  
elegido. Gracias por ser mi más firme  
razón.*

*Gabriela*

Alcances y Perspectivas de la Reforma

del Estado en México

1988 - 1994

# INDICE

## INTRODUCCION

### CAPITULO 1. ASPECTOS CONCEPTUALES

- 1.1 Naturaleza del Estado Moderno
- 1.2 Estado y Sociedad
- 1.3 Modernización Política
- 1.4 Legitimación
- 1.5 Gobernabilidad

### CAPITULO 2. ANALISIS DE LA COYUNTURA

- 2.1 Coyuntura Internacional
  - 2.1.1 Fin de la Guerra Fría
  - 2.1.2 Conformación de Bloques Económicos Internacionales
  - 2.1.3 Caída de Regímenes Autoritarios
  - 2.1.4 Posición de los Estados Unidos frente al Sistema Político Mexicano
- 2.2 Coyuntura Nacional
  - 2.2.1 Coyuntura Política Nacional
  - 2.2.2 Coyuntura Económica Nacional
  - 2.2.3 Coyuntura Sociocultural Nacional

### CAPITULO 3. GENESIS Y DESARROLLO DEL ESTADO MEXICANO

- 3.1 Epoca Pre-colombina
- 3.2 La Colonia
- 3.3 La Independencia
- 3.4 La Reforma Juarista
- 3.5 El Porfiriato
- 3.6 La Postrevolución y el Estado de Bienestar

## **CAPITULO 4. LA REFORMA DEL ESTADO EN MEXICO. ALCANCES Y PERSPECTIVAS**

4.1	La Reforma del Estado, signo de nuestro tiempo	147
4.2	La Reforma del Estado y la nueva realidad mundial	151
4.3	Reforma del Estado y Revolución Mexicana	155
4.4	Reforma del Estado y Reforma Política	163
4.5	Reforma del Estado y Modernización del Aparato Público Mexicano	193
4.6	¿Hasta dónde la Reforma del Estado en México?	205

<b>CONCLUSIONES</b>	<b>223</b>
---------------------	------------

<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>230</b>
---------------------	------------

## INTRODUCCION

Si una constante hemos de encontrar en los trabajos de investigación presentados a lo largo de estos últimos meses, ésta es la preocupación por los cambios que están ocurriendo en el mundo.

Estos fenómenos abarcan las áreas económica, política, social e incluso cultural y tecnológica.

Esta tesis de investigación estudia uno de los fenómenos que, solo basta mirar a los lados, es parte de un proceso mundial: la Reforma del Estado. Pero ¿porqué avocarme al estudio y reflexión de este tema?

La justificación se encontrará si miramos con atención lo que sucede al interior de diversos Estados que conforman la sociedad internacional. El Estado en general vive un profundo proceso de reforma, hoy día, umbral de un nuevo siglo y de un nuevo milenio, en todas partes la sociedad se cuestiona sobre el papel que debe de jugar el Estado, no sólo en la esfera política, sino también en la económica, particularmente en la promoción del desarrollo. No solo qué debe hacer, sino qué puede hacer.

En efecto, desde finales de la década de los ochenta, los Estados se están transformando, lo mismo los que algún día tuvieron el control prácticamente absoluto de la economía, los socialistas, que los que tienen un papel preponderante en la producción de bienes y servicios, los de democracia occidental.

La Reforma, con sus modalidades y perfiles propios, toca lo mismo a la Comunidad de Estados Independientes; antes URSS, que a países como España y Chile e incluso al mismo Estados Unidos.

Asimismo, el valor de la democracia y las exigencias hacia una sociedad más abierta, se reivindican a lo largo y ancho del contexto internacional.

La Reforma del Estado en México se impulsó a partir del sexenio de Miguel de la Madrid, rebasando en principio los antiguos esquemas de desarrollo que prevalecieron durante décadas, es decir, un Estado propietario, corporativo y una economía cerrada y sobreprotegida.

Esta situación ya no podía continuar, en la sociedad civil comenzaban a estructurarse grupos de ciudadanos que pedían una solución efectiva a sus demandas, pero sin la intervención directa del gobierno.

Las entidades corporativas tradicionales, como los sindicatos oficiales, ya no respondían a las expectativas de sus agremiados, porque de los beneficios que debían recibir solo una parte llegaba hasta ellos, en tanto que sus líderes obtenían las mayores cuotas de poder.

Tampoco los partidos políticos respondían a las demandas ciudadanas pues si bien anteriormente el partido oficial había funcionado como gestor de las necesidades ciudadanas ante las autoridades correspondientes, este papel poco a poco fue siendo rebasado por agrupaciones de profesionistas, estudiantes, etc., que buscaban una respuesta efectiva a sus peticiones sin tener que afiliarse a algún partido.

El Estado por su parte, se encontraba frente a un descomunal aparato gubernamental compuesto además de las entidades que integran el Poder Ejecutivo y los diferentes niveles de la administración pública, por una gran cantidad de empresas a las que el gobierno había tenido que absorber por el inadecuado manejo de éstas por los particulares, con el fin de evitar así el incremento del desempleo.

De tal modo el gobierno se encontró manejando las más variadas -y sorprendentes- actividades económicas, desde instituciones bancarias, armadoras de automóviles y embotelladoras de refrescos, hasta restaurantes.

El gobierno del presidente Miguel de la Madrid comenzó con la labor de reestructurar y adelgazar el aparato administrativo gubernamental.

Sin embargo no es sino hasta el sexenio de Carlos Salinas de Gortari que la Reforma del Estado se hace explícita, al presentarla como el núcleo de su programa de gobierno, y donde a diferencia de otros esfuerzos de reforma política y económica llevados a cabo por separado en años anteriores, el que se inició en la administración salinista, es de una magnitud mayor; se encamina al logro de un cambio en la relación Estado-sociedad civil, transformando a ésta última en copartícipe y corresponsable del cambio. Es por tanto, una reforma que contempla el aspecto económico, político y social, se trata de un proyecto integral cuyo objetivo final es la modernización del Estado y la sociedad sobre una base más democrática.

Pero México no está al margen de las nuevas corrientes universales de pensamiento ni de las nuevas realidades que vive el mundo: el tránsito de un esquema bipolar a uno multipolar y de globalización de los procesos económicos, entre otras. Como pocas concepciones políticas en nuestra historia, la Reforma del Estado incorpora de manera explícita, el contexto internacional de transformación ya no como amenaza sino como oportunidad; esto es, el cambio que esta concepción propone para México hace constitutiva de su estructura una visión de los cambios mundiales, los hace parte de la concepción misma y no como algo que simplemente ella tiene que enfrentar.

La Reforma del Estado pretende no solo ser una moda sexenal, se trata de un proyecto de largo plazo para establecer las bases del México del siglo XXI.

Por todo esto, para evaluar las transformaciones emprendidas por el Estado mexicano en estos seis años es importante entender cual es la visión que orienta el cambio. Examinar su pertinencia y razón de ser, antes de emitir un juicio fácil, se impone, sobre todo desde la perspectiva académica. No es fácil. Para mí no lo es.

La presente tesis tiene como objetivo ofrecer, desde un punto de vista pragmático, un panorama de los alcances y limitaciones, las razones y las perspectivas de la Reforma que vive el Estado mexicano, desde que da inicio la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari hasta el término de su gestión.

Si bien hoy tenemos frente a nosotros los primeros signos -quizá los más reveladores- de lo que se realizó en el sexenio salinista, por razones de tiempo, y dada la delimitación de nuestra investigación, aquí no abarcaremos el análisis de los cambios más recientes.

Durante el desarrollo del trabajo se conocerá la magnitud de la Reforma del Estado emprendida en estos años; qué comparte y qué la hace diferente de otros procesos de cambio; en qué medida representa continuidad o ruptura respecto a nuestro pasado, todo lo anterior con una visión propia.

La Reforma del Estado mexicano es un proceso profundo que se da no como simple expresión pasiva de un movimiento mundial de Reforma del Estado, sino como medida deliberada y pragmática impuesta por las nuevas circunstancias del país y del mundo, que adquiere en nuestro país un perfil propio, cuya futura evolución es aún incierta, y su ciclo completo requerirá de muchos años por venir.

En lo que a construcción metodológica se refiere, en el primer capítulo presento una definición conceptual de los elementos discursivos que dan orientación a esta tesis, con el propósito principal de homologar criterios y apreciaciones que de un mismo término pueden existir.

Con el fin de ampliar el panorama de reflexión analítica, en el capítulo dos se presentan aquellos hechos tanto nacionales como internacionales que orillaron a la administración del presidente Carlos Salinas a impulsar esta propuesta de cambio, expresada en un modelo de modernización del sistema, haciendo de esta una necesidad impostergable.

Comprender el complejo proceso de reforma que vive el Estado mexicano exige, a mi juicio, remitirse a la historia nacional, a las políticas de desarrollo impulsadas por los gobiernos de la postrevolución, siempre con el Estado como agente central, y su agotamiento en la década de los ochenta. El capítulo tres contiene un estudio de la génesis y formación del Estado mexicano. Esto nos permitirá tener una visión más clara de aquellos elementos que fueron condicionando el desarrollo de nuestro Estado desde su formación hasta la década de los ochenta, época en la que el agotamiento del modelo de desarrollo y sus secuelas se ciernen sobre la realidad mexicana, evidenciando la ineludible tarea del cambio.

El cuarto capítulo está reservado para el estudio de lo que han sido los seis años de la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari, en el marco de la Reforma del Estado. Aquí se evalúa el proceso en su conjunto y se recogen sus críticas más significativas. Desde la perspectiva de los hechos se puede entender el alcance del proyecto, sus logros y deficiencias. Finalmente, en base al alcance de los cambios y condiciones gestados a lo largo del sexenio, señalaré las perspectivas de mediano plazo de la reforma: el escenario futuro.

Situar a México en el contexto internacional y frente a sí mismo y analizar los alcances de la Reforma del Estado en sus vertientes política, económica y social, explican la estructura del trabajo.

Sirvan pues estas notas para arrojar una preocupación más, sobre el destino de México, mi nación.

## **I. ASPECTOS CONCEPTUALES**

### **I.1. Naturaleza del Estado Moderno**

El Estado, con sus rasgos hoy conocidos, como una entidad plenamente diferenciada de la sociedad que la nutre, como un órgano de poder social que se sitúa por encima de la vida social, es un fenómeno de reciente irrupción en la historia, un fenómeno netamente moderno.(1) En efecto, hasta antes del triunfo de las monarquías absolutistas de la Europa Occidental sobre las aspiraciones terrenales de la iglesia, la definición de las fronteras nacionales impuesta al empuje expansionista de los imperios, y la creación de un poder central fuerte demoleedor de la acción desintegradora de los señoríos feudales, no existía el Estado como una entidad legítima de dominación independiente en lo exterior y en lo interior, que actuara de modo continuo con medios de poder propio y claramente delimitada en lo personal y en lo territorial.

No es sino hasta la experiencia de organización estatal de la Europa de los siglos XVII y XVIII, que podemos advertir una clara distinción entre las diversas esferas de la vida social: lo religioso respecto a lo político, lo político de lo social, lo social de lo ético, etc. Para entonces, Estado y sociedad ya no son la misma identidad, lo público tiene una identidad y lo privado otra.

En tal sentido, en la edad media, según criterio de Hermann Heller, "casi todas las funciones que el Estado moderno reclama para sí hallábanse entonces repartidas entre los mas diversos depositarios: la iglesia, el noble propietario de tierras, los caballeros, las ciudades y otros privilegiados. Mediante el enfrentamiento, la hipoteca o la concesión de inmunidades, el poder central se vio privado de casi todos los derechos de superioridad, siendo trasladados a otros depositarios que, desde nuestro punto de vista, tenían carácter privado... la misma jurisdicción que estamos acostumbrados a considerar como la función más privativa del poder estatal, había pasado en gran parte a manos privadas". (2)

Este vacío de poder, expresado en una ausencia de soberanía hacia el interior, estaba agravado por una seria limitación de la competencia secular del monarca impuesta por la iglesia y los imperios. Con el renacimiento, movimiento cultural que impregnó toda la gama de actividades inmanentes al hombre, comenzó a cobrar forma el Estado con sus perfiles modernos. Los reinados se convierten en "unidades de poder continuas y reciamente organizadas, con un solo ejército, que era, además, permanente, una única y competente jerarquía de funcionarios y con el orden jurídico unitario, imponiendo además a los súbditos el deber de obediencia con carácter general." (3)

Las esferas pública y privada definen su naturaleza a partir de la translación paulatina de funciones de la sociedad civil al aparato estatal. La organización formal y visible del Estado moderno; la administración pública, se configura cuando los medios reales de autoridad y administración, que eran posesión privada, se convierten en posesión pública y la capacidad de mando y coerción, antes derecho del individuo, se concentra en el príncipe como personificación del Estado. (4)

Mediante la creación de un ejército mercenario permanente, se establece la unidad de poder del Estado en lo militar. Los gastos que impulsa la nueva técnica guerrera exigió una transformación de la administración de las finanzas con el fin de contar con una organización adecuada para llevar a cabo la adquisición de los medios necesarios para la guerra. De esta manera, las tropas feudales intermitentes y ocasionales son sustituidas por un ejército firme y continuo cuyos medios de guerra se concentran en manos del Estado.

El crecimiento de las atribuciones de los órganos públicos exigió como elemental medida de organización, jerarquizar funciones, delimitar ámbitos de competencia. La clasificación de los niveles de mando se torna el instrumento más eficaz para lograr la independencia de la unidad estatal, pues se fortalece el principio de autoridad al interior del Estado mismo y frente a la sociedad.

Se crean funcionarios especializados, nombrados por el superior y económicamente dependientes que consagran su vida a la actividad pública.

Con el Estado moderno se da también una clara distinción entre el aparato estatal y el cuerpo de funcionarios, entre el cargo público y el titular. En efecto, se asiste a un proceso de fijación institucional donde los hombres, en cuanto agentes privados, se constituyen como súbditos del Estado.

La reglamentación de las relaciones de los súbditos del Estado con el poder central, hizo necesaria la sustitución de los privilegios medievales por un sistema jurídico escrito y unitario, fenómeno que a su vez exigió la burocratización de la función de aplicar y ejecutar el derecho. De esta forma, se hizo posible la concentración del ejercicio legítimo del poder coactivo del Estado.

Con la clara delimitación de los ámbitos público y privado -expresada en los contenidos del derecho- y el crecimiento y diversificación del aparato público se definen los contornos propios del Estado moderno.

## 1.2. Estado y Sociedad

La autonomía del Estado respecto de su base social, la sociedad en su conjunto, constituye un rasgo distintivo que le otorga su carácter como organización moderna, y cuya aparición se halla en estrecha vinculación con el nacimiento de la sociedad capitalista, con la definitiva liquidación del orden social estamental y con el nacimiento de la sociedad civil.

Maurice Halévy nos dice al respecto que "No hay Estado, en el sentido propio de la palabra, sino hasta que se ha instaurado en una nación el régimen civil... cuando el poder político de dominación se ha separado de la propiedad privada, cuando ha llegado a revestir el aspecto de una potestad pública, y en este modo, se ha operado una separación entre la vida pública y la vida privada". (5)

Una lectura somera de algunos pasajes de la historia, permite constatar que las culturas del pasado no llegaron a configurar una organización social y política que diferenciara nítidamente al aparato público de la sociedad civil, al gobernante del gobernado y a la autoridad del particular. En la China imperial por ejemplo, afirma Max Weber, Estado y sociedad se articulaba de esta singular manera: "había por encima del poder intacto de las familias, los gremios y las corporaciones una capa delgada de los llamados funcionarios: los mandarines. El posee una prebenda, pero que no está preparado él mismo en lo más mínimo para la administración e ignora todo lo de la jurisprudencia, pues ante todo un calígrafo que sabe hacer versos, conoce la literatura multiseccular de los chinos y está en condiciones de interpretarla. A las realizaciones políticas no les concede la menor importancia. Los funcionarios no gobiernan, sino que solo intervienen en los casos de agitación y en los incidentes desagradables." (6)

Para los griegos, el Estado era la sociedad misma, la "ciudad" en la que lo político y jurídico se identificaban con lo religioso y con lo moral, donde lo público y lo privado eran una unidad homogénea. Esta confusión conceptual desprendida de la peculiar organización real de la polis del mundo clásico, está fielmente retratada por Aristóteles, cuando afirma, sin vacilar, que el actuar ético era actuar en la comunidad, que vivir éticamente era vivir como buen ciudadano y que la ética no era sino parte de la política. (7)

El punto de partida hacia la bifurcación entre lo público y lo privado lo encontramos en el despliegue de la forma económica capitalista, específicamente en el carácter voluntarista que asume las relaciones de cambio. (8)

En efecto, mientras que en las sociedades antiguas la forma social de vida entre los individuos se consuma en la vida comunitaria, en las sociedades modernas las relaciones entre los hombres dejan de ser relaciones naturales para convertirse en relaciones de voluntad, sociales, que permean tanto las relaciones de cambio como las relaciones políticas.

Al respecto, Max Weber confirma ese carácter voluntarista de la sociedad moderna al realizar la siguiente conceptualización: "Llamamos comunidad a una relación social cuando y en la medida en que la actitud en la acción social... se inspira en el sentimiento subjetivo (afectivo o tradicional) de los partícipes de constituir un todo." "Llamamos sociedad a una relación social cuando y en la medida en que la actitud en la acción social se inspira en una compensación de intereses por motivos racionales (de fines o de valores) o también en una unión de intereses con igual motivación. La sociedad de un modo típico, puede descansar (pero no únicamente) en un acuerdo o pacto racional, por declaración recíproca". (9)

A partir del momento en que se da esta separación entre el hombre y la comunidad natural y la generalización de las relaciones de cambio como sistema de distribución y de producción surge una nueva condición de igualdad entre los individuos, que nada tiene que ver con la igualdad social de estos, donde para llevar a cabo el acto de cambio, es condición ineludible que los sujetos, al igual que las mercancías sean equivalentes, precisamente en su voluntad de cambiar.

Es entonces cuando los individuos pasan a constituirse, de acuerdo a Marx, en "privados poseedores de mercancías", que cuando cambian se relacionan por nexos de voluntad aparente, constituyendo entonces una comunidad ideal voluntarista. De esta forma, la producción deviene como un asunto específicamente privado, estableciéndose así una clara escisión entre la vida social y la vida privada de los individuos.

Dicha transformación en las relaciones de cambio afrontó dos tipos de propiedad: por una parte, la propiedad feudal, con un carácter de inmovilidad sobre la que se dispone naturalmente de los hombres, y donde el propietario es el órgano de poder político, y por otra parte, la propiedad capitalista, que por el contrario, es una propiedad móvil, cambiante, que se somete a la voluntad de los individuos y que ve a estos como sus auténticos portadores.

En este sentido, Herman Heller apunta que: "La libertad personal y de la propiedad, la libertad de contratar y la de domicilio eliminaron los últimos restos de las ordenaciones estamentales y gremiales, permitieron el crecimiento de las ciudades y crearon las condiciones jurídicas para una sociedad civil desarrollada. Así pues, la dominación clasista, a diferencia de la estamental, supone la igualdad de poder jurídico; su base efectiva consiste casi exclusivamente en la desigualdad económica, afianzada por la herencia". Y donde "la clase no tiene el carácter cerrado del estamento".  
(10)

Las relaciones de cambio se generalizan a las diferentes esferas de la sociedad, transformando y permeando las relaciones económicas, políticas, sociales y culturales de ese carácter aparentemente voluntario o racional. De tal forma, la autonomización de la voluntad (con el redimensionamiento histórico que dicho fenómeno trae aparejado), expresada primeramente en las relaciones de cambio, se constituye en la aparente fundadora del Estado moderno como entidad plenamente diferenciada de la sociedad que la nutre, pero a la vez como un poder aparte que se identifica consigo mismo como poder general de la sociedad.

"El Estado deja de ser aquella comunidad en la que la vida privada de los individuos era un elemento secundario, porque la vida misma se mezclaba con la vida del Estado... Ahora la vida social se escinde de la vida privada de los ciudadanos y cada uno de estos, en cuanto privados, se convierte en una esfera autónoma y separada del resto. Es ahora y no antes, cuando el Estado se transforma en un poder aparte de la sociedad, en un poder por encima de ella". (11)

Se asiste así a la primera formación de las teorías del contrato social, cuya concepción, elaborada en el siglo XVIII, puede considerarse como la expresión teórica de la autonomización de las instancias política y económica.

### 1.3 Modernización Política

El tema de la presente tesis, La Reforma del Estado, reviste como uno de sus aspectos principales, la tarea de la modernización.

En los últimos años la modernización y los anhelos de modernidad probablemente constituyen los rasgos más penetrantes y los de mayor fuerza de la escena contemporánea. La modernización y el deseo de lograrla, se manifiestan a lo largo y a lo ancho del contexto internacional. La modernización es la tarea de estos tiempos. La esfera política no es la excepción, los gobiernos recurren a ella, revistiendo con frecuencia el papel de fuente ideológica que pretende allegarse de insumos consensuales.

En virtud de que la modernización política es solo uno de los aspectos que integran la modernización como concepto general, definiremos en primer término a esta última.

Existen diversas opiniones en torno al origen de lo que denominamos moderno. Para algunos estudiosos del fenómeno como David E. Apter (12), la modernización como proceso que conduce al estado de modernidad, comenzó cuando el hombre comenzó a entender la economía y en consecuencia, intentó resolver el problema de la distribución. En efecto, con el surgimiento de la economía del dinero, el hombre pudo afirmar y dirigir sus preferencias dentro del contexto de una tecnología cambiante.

De esta forma, este interés manifiesto por la opción condujo hacia una actitud de experimentación e invención que cambió en definitiva la perspectiva del hombre. Los asuntos humanos se concibieron entonces como hechos explicables.

En virtud de que la elección expresa supone racionalidad, la modernización según Apter, surge cuando una cultura adopta esa actitud inquisidora hacia el mecanismo de las opciones, ya sean sociales, morales o personales. La opción viene a constituirse entonces como la característica esencial de la modernidad.

Un sistema político se convierte por tanto, en un sistema de opciones, donde el gobierno viene a ser el mecanismo regulador de la elección.

Así, la modernización viene a constituirse como: "el proceso de dirigir y gobernar conscientemente las consecuencias sociales, las crecientes diferencias de roles y el complejo de la organización dentro de la sociedad." (13)

En el ámbito político, Gianfranco Pasquino (14) señala que una definición completa de la modernización política debe contemplar tres aspectos básicos: En primer lugar que la población de un país determinado haya experimentado la transición de su condición de súbdito a la de ciudadanos, acompañada de sus respectiva expansión del derecho del voto y de la participación política.

En segundo término el sistema político por medio de las autoridades debe tener la capacidad suficiente para controlar las tensiones sociales y para dar respuesta a las demandas de los miembros del sistema. Finalmente, a nivel de los subsistemas la modernización implica una mayor especificidad funcional y una mayor integración de las instituciones políticas.

Jiménez Guzmán (15) por su parte, realiza un análisis prospectivo acerca de los nuevos perfiles de la modernización: Precisa que lo que antes se concibió como una sociedad industrial, hoy apunta hacia una sociedad de la información, lo que antes fue una economía nacional hoy cede su lugar a una economía mundial, la centralización se desvanece para dar paso a la descentralización, la ayuda institucional se transforma en autoayuda, las jerarquías pasan a constituirse en redes de trabajo y la democracia participativa viene a ocupar el lugar de la democracia representativa.

El desarrollo científico y tecnológico, la economía capitalista y la democracia a su vez, vienen a constituirse como los ejes centrales de la modernidad. El partido político por su parte, es una fuerza modernizadora tan fundamental en las sociedades contemporáneas que el esquema particular de modernización adoptado por cada una, muy frecuentemente estará determinado por sus partidos.

Todas estas reflexiones de Jiménez Guzmán nos proporcionan los elementos suficientes para vislumbrar la transformación del ejercicio tradicional a esta la nueva modernidad.

Hasta aquí, hemos analizado de manera muy general las implicaciones de la modernización, pero en virtud de que la modernización política como forma de expresión de un cambio social es un término muy relativo que no responde a una definición unívoca ni absoluta, veamos lo que este aspecto representa para nuestro país.

En términos estrictamente formales, Francisco Gil Villegas (16) establece que de acuerdo a las circunstancias prevaecientes, la modernidad y el desarrollo político puede definirse en una concentración, una expansión o una dispersión de poder.

Para el caso de México, durante la segunda mitad del siglo XIX el reto modernizador consistió en lograr la concentración del poder estatal a fin de ejecutar la modernización socioeconómica; en el México posrevolucionario, con el surgimiento del Estado de bienestar, la meta de la modernización política consistió en difundir el poder por medio de instituciones capaces de canalizar la creciente participación política. En esta etapa, parte de la legitimidad de este sistema provenía de la atención prestada por la actividad estatal a los intereses sociales generales de la población dentro de un marco de "justicia social" emanada de los ideales de la Revolución Mexicana" (17)

No obstante, más adelante el aparato estatal se vio desprovisto de ese apoyo legitimatorio de las masas a raíz del abandono del modelo de desarrollo adoptado durante décadas basadas en un Estado interventor y paternalista.

De tal manera que, en tanto que en el periodo de 1983 a 1988, el reto de la dispersión pluralizada y racional del poder surgió como el gran desafío modernizador, "el reto del desarrollo político consiste ahora en cómo crear más instituciones nuevas para canalizar crecientes formas de participación política." (18)

Y donde, la modernización política viene a ser la medida instrumentada por parte del gobierno con el fin de dar respuesta a las inquietudes de una sociedad plural y participativa pero a la vez como fundamento que busca allegarse de nuevos "insumos legitimatorios", los cuales como hemos visto, fueron agotándose paulatinamente tras el abandono del tradicional modelo económico y como resultado de la crisis.

## 1.4. Legitimación

La legitimación a lo largo de la historia del desarrollo político ha jugado un papel esencial en las relaciones de poder que se desarrollan en el ámbito estatal.

Actualmente la legitimación se presenta de ordinario como una necesidad ineludible, cualquiera que sea la forma del Estado. En este sentido, vale la pena destacar el papel sustantivo que desempeña la legitimación en el marco de la Reforma del Estado, ya que en ausencia de este elemento, cualquier plan o acción emprendida por el gobierno, se tornaría una tarea muy difícil de lograr.

En una primera aproximación, de acuerdo a Lucio Levi (19), podemos definir la legitimidad como el atributo del Estado que consiste en la existencia en una parte importante de la población de un grado de consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos muy precisos, recurrir a la fuerza. Por lo tanto, todo poder trata de ganarse el consenso para que se le reconozca como legítimo, transformando de esta manera la obediencia en adhesión. La creencia en la legitimidad es pues, como ya señalamos, un elemento esencial en el ejercicio del poder político.

Max Weber es uno de los teóricos que permite acercarnos a una mejor comprensión del fenómeno de la legitimidad.

En su discurso teórico, establece tres tipos puros de de dominación legítima (20), cuyo criterio de legitimidad puede ser:

1. *De carácter racional:* Se apoya en la creencia en la legalidad de las órdenes emanadas y en el derecho a mandar de los llamados por ella encargados de ejercer la autoridad. (dominación legal)

2. *De carácter tradicional*: Basada en la creencia cotidiana en la respetabilidad de las tradiciones válidas desde tiempo inmemorial y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad. (dominación tradicional)
3. *De carácter carismático*: Basada sustancialmente en las cualidades personales del jefe, y en forma subordinada a las instituciones. (autoridad carismática)

En el sistema de dominación legal, la legalidad se identifica con la legitimidad: los gobernados aceptan las disposiciones del gobernante no porque sus cualidades sean excepcionales, sino por que ocupa la posición de autoridad después de haber seguido un conjunto de reglas definidas y asociadas por ambas partes (el pacto social sobre el que se ha fundado la Nación).

La legitimidad del segundo tipo se apoya en el respeto a las instituciones consagradas por la tradición y a la persona o personas que detentan el poder, cuyo derecho de mando se atribuye a la tradición.

Por lo que respecta a la legitimidad del tercer tipo, esta descansa en el caudillo carismáticamente calificado por razones de confianza personal en sus cualidades. Aquí cabe señalar que este tipo de legitimidad, al estar ligado a la persona del jefe, tiene una existencia efímera, en virtud de que no resuelve el problema fundamental del que depende la continuidad de las instituciones políticas, o sea el problema de la transmisión de poder.

A su vez, siguiendo con Max Weber, desde el punto de vista del otorgante, la legitimidad puede estar garantizado por dos vías:

1. De manera puramente íntima: Este modelo descansa básicamente en elementos de tipo subjetivo.

2. También (o solamente) por la expectativa de determinadas consecuencias externas, es decir, por una situación de intereses. Esto es, que los ciudadanos otorgan reconocimiento legítimo a sus gobernantes en función de los beneficios que ello les represente. En este último aspecto considero conveniente señalar que, aún en nuestros días el tipo de funcionamiento mismo del sistema capitalista, ha convertido a la eficiencia económica a la que alude Max Weber, en una de las categorías básicas de legitimación del poder.

## 1.5. Gobernabilidad

La Gobernabilidad es un término de reciente uso en el lenguaje político. No es sino hasta los años 70 con la expansión de la política y de la participación ciudadana como respuesta a los problemas de legitimidad y consenso de las estructuras políticas, que ha proliferado la acuñación del concepto.

Dada la peculiaridad del término gobernabilidad, Gianfranco Pasquino (21) realiza dicha conceptualización partiendo del término opuesto *ingobernabilidad*, término marcado por implicaciones pesimistas que se refieren a una crisis de gobernabilidad.

En este sentido, se establecen tres tipos de *ingobernabilidad* en base a sus características:

1. Crisis fiscal del Estado: De acuerdo a la tesis sostenida por J O'Connor, la ingobernabilidad es el resultado de una sobrecarga de demandas a las que el Estado hace frente con la expansión de sus servicios y de su intervención, pero que provoca de manera inevitable, una crisis fiscal. De tal manera, la ingobernabilidad se considera equivalente a la crisis fiscal del Estado.
2. Crisis de la democracia: Parte del hecho de que la ingobernabilidad no es solamente un problema de acumulación y distribución de recursos, bienes y servicios a los ciudadanos, sino más bien es un problema de autonomía del gobierno para ejercer sus funciones en virtud de la complejidad, cohesión y legitimidad de las instituciones. De acuerdo a Huntington, la gobernabilidad de una democracia depende de la relación entre la autoridad de las instituciones de gobierno y la fuerza de las instituciones de oposición.
3. Crisis de racionalidad: Considera a la ingobernabilidad como resultado conjunto de una crisis de gestión administrativa del sistema y de una crisis de apoyo político por parte de los ciudadanos. Esta crisis tiene su expresión en dos sentidos diferentes: crisis de entrada y crisis de salida.

La primera adopta la forma de crisis de legitimidad donde el sistema legitimatorio no logra mantener el nivel necesario de lealtad de las masas, al entrar en acción los mecanismos de control que le impone el sistema económico.

La segunda tiene la forma de crisis de racionalidad, en la que el sistema administrativo no logra hacer compatible o manejar los mecanismos de control que le exige el sistema.

Aún cuando la crisis de gobernabilidad se han manifestado de manera distinta en las diversas sociedades, lo que sí es un hecho es que dicho proceso afecta, en mayor o menor medida a todos los sistemas políticos contemporáneos. No hay duda de que, hoy más que nunca se hace evidente que los sistemas políticos actuales son más difíciles de gobernar y de transformar que los sistemas políticos que han existido históricamente. Es por ello que, en los últimos años las tareas de gobernabilidad han pasado a formar parte esencial del ejercicio gubernamental.

De acuerdo con lo expuesto, propongo que entendamos a la gobernabilidad como la acción de tipo administrativo instrumentada por el gobierno, tendiente a recuperar la credibilidad de los ciudadanos en los gobernantes y en las instituciones. Acción que frecuentemente desemboca en una disminución de la capacidad de los gobiernos, en virtud de que sus alternativas tanto políticas, como económicas se encuentran cada vez más restringidas, con la consecuente inmersión en el círculo vicioso de la ingobernabilidad.

## Notas Bibliográficas

1. Córdova, Arnaldo. Sociedad y Estado en el Mundo Moderno, Editorial Grijalvo, 2a. Edición, México 1976, p.21
2. Heller, Hermann. Teoría del Estado, Editorial Fondo de Cultura Económica, 7a. edición, México 1971, p.142
3. Idem 145
4. Idem 146
5. Citado por Córdova Arnaldo. Op cit. p.21
6. Weber, Max. Economía y Sociedad, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2a. Edición, México 1984. p.1047
7. Córdova, Arnaldo. Op. cit. p.23
8. Idem pp. 21-68
9. Weber, Max. Op cit. p. 33
10. Heller, Hermann. Op cit. p. 130
11. Córdova, Arnaldo. Op cit. p.44
12. Apter E.,David. Política de la Modernización, Editorial Paidós, Argentina, 1972. pp.27-28
13. Idem p. 63
14. Bobbio Norbefo, Mateucci Nicola. Diccionario de Política, Editorial Siglo XXI, México 1982. t.11, pp.1038-1049

15. Jiménez Guzmán, Rodolfo. Política, un Modo de Abordarla. UNAM, México, pp.131-133
16. Gil Villegas, Francisco. "Legitimidad y Modernización Política en México", en Revista Examen No. 4, pp.12-14
17. Ibid p.12
18. Ibid p.14
19. Bobbio Norberto, Mateucci Nicola. Op cit. p.892
20. Weber, Max. Op cit. pp.172-173
21. Bobbio, Mateucci y Pasquino. Diccionario de Política, Siglo XXI Editores, México 1989, pp.92-199

## **2. ANALISIS DE LA COYUNTURA**

### **2.1 Coyuntura Internacional**

#### **2.1.1. Fin de la Guerra Fría**

Sabemos que al término de la Segunda Guerra Mundial, al hacerse evidentes las divergencias entre los Estados Unidos y la entonces Unión Soviética, surgió un estado de tensión en las relaciones entre ambos países.

Elo dio lugar a la conformación de dos bloques antagónicos, sustentados en ideologías diferentes y representadas por cada una de las dos superpotencias y consecuentemente al surgimiento de la bipolaridad del poder político, económico y militar en el mundo.

Pero, no obstante la franca rivalidad entre ambos sistemas, la Guerra Fría se caracterizó por la ausencia de enfrentamientos bélicos directos y frontales entre los dos colosos, constituyendo su estrategia principal el traslado de los conflictos a guerras periféricas de carácter político y económico, todo ello teniendo como sustento la defensa ideológica de sus respectivos sistemas.

De tal forma, ante la amenaza latente de una tercera conflagración mundial -en la que no habría ni vencedores ni vencidos-, dada la capacidad bélica tanto de los Estados Unidos como de la Unión Soviética, ambas potencias se vieron forzadas a considerar la política de la coexistencia pacífica y a orientar sus propias acciones a fin de mantener el frágil equilibrio de fuerzas a través de la carrera armamentista y el desarrollo de las armas nucleares.

Fue este el esquema del equilibrio del terror vigente hasta hace muy poco tiempo y bajo cuya lógica se enmarcarían por varias décadas todos los sucesos de la dinámica internacional.

Pero fue precisamente el costo mismo de la carrera nuclear uno de los elementos determinantes para que se gestara lo que hasta hace poco hubiera parecido inconcebible: la desaparición de uno de los polos de poder mundial y con ella, la recomposición de la estructura mundial de poder.

A mediados de la década de los 80 ante la sorpresa de la comunidad internacional, la entonces Unión Soviética reconocía de manera tácita el fracaso de su modelo económico, así como su incapacidad para continuar con la carrera armamentista contra los Estados Unidos y volvía la vista hacia Occidente. Fueron necesarias 7 décadas para que la línea dura de aquel país cediera ante los embates que la realidad imponía.

En el periodo de Bresnev, conocido como la "fase del estancamiento", en la Unión Soviética se hizo evidente una crisis estructural, producto de la dinámica misma de la economía planificada. Tanto la agricultura como la industria mostraban signos de franco retroceso. Al mismo tiempo, el burocratismo existente, basado en el poder absoluto del Partido Comunista Soviético (PCUS) había inmovilizado la vida política y ahogado cualquier intento democratizador o de apertura.

Esta situación no mejoró con la llegada al poder de nuevos dirigentes, y al cabo de más de siete décadas de enormes esfuerzos, el régimen soviético se encontró en un atolladero. No pudo hacer frente simultáneamente al reto histórico de competir con los Estados Unidos en la carrera armamentista y al mismo tiempo asegurar un mínimo de bienestar a su población. No solo resultó imposible sobrepasar o al menos igualar a los norteamericanos en la producción armamentista, sobre todo en el programa de armas especiales lanzado durante la administración de Ronald Reagan, sino que la producción en su conjunto se vio amenazada.

El acceso al poder de una nueva generación de reformistas, encabezada por Mijail Gorbachov, constituyó como la denomina Octavio Paz en su Pequeña Crónica de Grandes Días, el "Feliz accidente" que puso en marcha las transformaciones que conmovieron al mundo. (1)

Con el arribo al poder de Gorbachov en marzo de 1985, se da inicio a un proceso de reformas tendientes a la democratización y modernización soviética conocida como la "perestroika" o "reestructuración". (2)

El objeto central de la perestroika era superar el evidente estacionamiento y retroceso de la economía y la sociedad soviética a fin de retomar una dinámica de crecimiento económico e impulsar el avance tecnológico, teniendo como base la democratización del pueblo soviético.

Para el logro de tal fin, luego de dar a conocer el programa de la perestroika (reestructuración económica), Mijail Gorbachov proclamó la "glasnost" esto es, la apertura económica con transparencia. (3)

A fin de contar con las condiciones para llevar a cabo su programa de reformas internas, y dejando atrás muchos de los lineamientos de la actuación soviética tradicional, Gorbachov estableció cambios trascendentales en la política exterior de su país, trastocando con ello el esquema de la bipolaridad hegemónica.

En base a la llamada "nueva mentalidad" de la política exterior soviética, Gorbachov tomó la iniciativa de cambiar radicalmente sus relaciones con el gobierno de Washington, con el fin de disminuir las posibilidades de enfrentamiento y lograr una cooperación recíprocamente provechosa para ambas naciones.

Por lo que respecta a los países de Europa del Este, la política exterior soviética tomó un nuevo rumbo que significó el fin de la llamada "doctrina Bresnev", que estipulaba el derecho de la URSS a intervenir política o militarmente en los asuntos internos de sus aliados cuando lo considerase necesario.

Fue en el campo de la política exterior donde la perestroika, bajo el auspicio de Mijail Gorbachov, tuvo sus mejores logros, pues al revolucionarse las anteriores relaciones externas que se habían desarrollado bajo el marco de la confrontación nuclear entre las dos superpotencias y sus respectivas alianzas militares, se abrió el camino para el logro de importantes acuerdos en materia de desarme con los Estados Unidos.

De esta forma, el fin de la carrera armamentista, así como el cese del conflicto Este-Oeste propuesto por la perestroika, fueron los fenómenos que sacudieron a la comunidad internacional, ya que con ello se ponía fin al paradigma socialista y se privaba al mundo del único contrapeso militar e ideológico que existía frente a la hegemonía estadounidense.

Vale la pena recordar cómo la comunidad internacional accedió sin ninguna resistencia a las demandas de Estados Unidos en la Guerra del Golfo Pérsico y aceptó también la transformación de las Naciones Unidas en un instrumento al servicio de las ambiciones de Washington.

Asimismo, tenemos que la creciente uniformidad de las políticas económicas de las diversas naciones -tanto industrializadas como subdesarrolladas- apuntan hacia un triunfo indiscutido del radicalismo del libre mercado y de la ideología patrocinada por los Estados Unidos.

El triunfo ideológico frente a la Unión Soviética representó para el gobierno de Washington la pérdida de un enemigo común, lo cual hizo necesaria la reformulación de su política de injerencia, así como la búsqueda de nuevos sustitutos del antisovietismo.

Por lo que toca a América Latina, Henry Kissinger expuso este punto de vista como sigue: "Cuando comencé a ocuparme del hemisferio y a establecer contactos en la región, había un importante elemento ideológico en ambos lados de la línea divisoria: en Estados Unidos una campaña contra la penetración comunista en el hemisferio, y en América Latina miedo a la intervención norteamericana... Los cambios en el Continente tendrán profundas consecuencias, sobre todo en Estados Unidos, porque a medida que la amenaza soviética en el hemisferio prácticamente se ha evaporado, el miedo como principio unificador en las relaciones hemisféricas también ha desaparecido". (4)

El escenario internacional cambió de manera vertiginosa. Asistimos a la transición hacia un mundo pos-bipolar en el que las diferencias entre Este y Oeste dejaron de tener vigencia. Luego de siete décadas, el fracaso del modelo económico y político de la entonces Unión Soviética (y de los países que siguieron su camino) volvió irrelevante la lucha entre los superpoderes por difundir su modelo de organización social. En este contexto tenemos el surgimiento de los Estados Unidos como única superpotencia, ya que si bien Japón y Europa son potencias económicas, carecen de una proyección militar y sobre todo ideológica que establezca esquemas alternativos a los que propone nuestro vecino del norte.

En el caso de México, el fin de la guerra fría representa la necesidad impostergable de que nuestro país aproveche el reto y la oportunidad de la coyuntura actual.

México tiene varias décadas de participar activamente en los foros internacionales con un propósito invariablemente constructivo, teniendo como base los principios fundamentales que orientan nuestra política exterior y que están consagrados en nuestra Carta Magna:

- La no intervención
- La autodeterminación de los pueblos
- La igualdad jurídica de los Estados
- La cooperación internacional para el desarrollo
- La solución pacífica de las controversias
- La lucha por la paz y seguridad internacionales

Por ello, si queremos imprimir nuestro sello al cambio mundial, tenemos la obligación de conducir una política exterior activa que contribuya a la construcción de un nuevo orden internacional bajo estos principios.

## 2.1.2. Conformación de Bloques Económicos Internacionales

Una realidad innegable de nuestro tiempo es la importancia que la economía ha adquirido en todos los ámbitos. Si bien es cierto que la carrera por las riquezas ha alimentado desde siempre los sueños y los combates entre los hombres, parece que nunca como ahora ha ocupado un lugar tan eminente en la escala de valores colectivos. (5)

La economía ha pasado a ser un elemento sustancial en las relaciones internacionales. Actualmente la jerarquía de los Estados se establece a partir de criterios económicos y sea cual fuere el nivel de desarrollo alcanzado, el éxito de los gobiernos se mide en base a los índices logrados por la actividad económica del país en relación con otros Estados

De tal manera, hoy cobra inusitada importancia la libertad y la eficiencia económica como antes la tuvieron la justicia social y la igualdad distributiva.

La globalización económica viene a ser una de las expresiones que la dinámica de la economía mundial ha adoptado en los últimos 20 años. Los acontecimientos de los años 70 -choques petroleros y problemas financieros, entre los más importantes- llevaron a la economía mundial a un proceso de cambios tanto cualitativos como cuantitativos.

Como resultado, esta última dejó de ser la suma de las economías nacionales para convertirse en una nueva y compleja red de interrelaciones industriales, comerciales, financieras y tecnológicas con una dinámica propia. Entre sus características principales tenemos la innovación tecnológica, la internacionalización de la producción y la distribución, la creación de nuevas ventajas comparativas, el auge del sector servicios, la importancia del empleo calificado y la caída de los precios de los productos primarios.

A esto hay que agregar nuevas situaciones en varios países y regiones que afectan significativamente a la economía global. A mediados de los 80, por primera vez en su historia reciente, Estados Unidos pasó de acreedor a deudor internacional; asimismo, luego de cuatro décadas de crecimiento espectacular, Japón es ahora protagonista en la economía internacional, la irrupción de unos cuantos países de reciente industrialización como exportadores de manufacturas, la incorporación cada vez más sólida de los países hacia la conformación de unidades económicas de los países del socialismo real.

De tal manera, la economía mundial cambió significativamente en los últimos años, transformándose en una gran unidad interdependiente que, no obstante, continúa compitiendo ferozmente por recursos (humanos, tecnológicos, financieros) cuya movilidad es uno de los rasgos principales de la globalización. El ámbito de análisis dejó de ser "el país" para pasar a ser "el mundo".

En efecto, como lo expresa Peter Ducker: "De ahora en adelante cualquier país o empresa que quiera prosperar necesitará aceptar que es la economía mundial la que manda, y que las políticas económicas internas solamente tendrán éxito en la medida en que logre una posición competitiva internacional. Este puede ser el más importante y seguramente el más sorprendente hecho de la cambiada economía mundial." (6)

Esta mundialización a la que Drucker hace referencia, ha derivado en la consolidación de bloques económicos internacionales que buscan insertarse satisfactoriamente en una economía global cada vez más interdependiente y competitiva.

Uno de los ejemplos más acabados en lo que a conformación de bloques económicos se refiere, lo constituye la Comunidad Europea.

Hoy por hoy la atención gira en torno a la unión económica y política de países como España, Francia, Inglaterra, Alemania, Italia, Irlanda, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Portugal, Grecia y Dinamarca que tienen como objetivo la noción más ambiciosa del Mercado Único Europeo, con libertad de movimiento de bienes, personas, servicios y capital, la conformación de una Unión Económica y Monetaria e incluso de una Unión Política.

Tenemos que, luego de un periodo de crecimiento económico que siguió a la firma del Tratado de Roma, la economía europea perdió fuerza durante varios años y creció a un ritmo menor que las de Estados Unidos y Japón. En la década de los 80 la Comunidad Europea recuperó su dinamismo, no obstante algunos problemas de suma gravedad la llevaron a la elaboración de un programa y un calendario de medidas (el llamado Libro Blanco) a fin de eliminar todas las restricciones a la libre movilidad de mercancías, personas y capitales en el ámbito comunitario.

La suscripción del Acta Única Europea en febrero de 1986 dio forma jurídica a la voluntad política de los gobiernos de encarar la situación mediante cambios de gran trascendencia y complejidad.

Un paso muy importante tuvo lugar el 1 de julio de 1990 al entrar en vigor el mandato que establece la completa libertad de movimiento de capitales lo cual constituyó un importante avance hacia la proyectada Unión Monetaria. Asimismo, se han logrado acuerdos en materias de suma importancia y complejidad como los subsidios estatales a la industria y armonización del impuesto al valor agregado (IVA), con ésta última medida se pretende evitar que se realicen compras masivas transfronterizas motivadas por diferencias en la legislación tributaria.

El 9 y 10 de diciembre de 1991 la integración europea dio un paso de la mayor trascendencia: once de los doce Estados miembros de la Comunidad (con la excepción del Reino Unido) acordaron en Maastricht, Países Bajos, establecer la Unión Económica y Monetaria (UEM), que pretende ser alcanzada hacia 1999 a través de la adopción de una moneda única, así como el establecimiento de un Banco Central Europeo (BCE).

El objetivo principal del BCE será mantener la estabilidad de precios y para ello aplicará una política monetaria única a una moneda única: el ECU.

Al respecto, cabe señalar que al convertirse en la única moneda de curso legal en Europa, el ECU compartirá con el dólar el papel de moneda mundial, lo que aumentará considerablemente la influencia europea en el sistema monetario internacional. De tal forma, la mayor parte de África y una parte del Medio Oriente se encontrarán en una zona bajo el dominio del ECU, y cerca del 40% de las reservas monetarias internacionales estarán constituidas en esta unidad. (7)

En el ámbito político, uno de los aspectos más relevantes en Maastricht lo constituye sin duda el establecimiento de un "Parlamento Europeo", el cual será una institución de decisión conjunta que actuará de manera paralela en un Consejo de Ministros por medio del cual se llevará a cabo el establecimiento y normatividad entre los Estados miembros.

Es por todas estas características que con la conformación de la CE asistimos al nacimiento del primer bloque no solo económico, sino político a nivel mundial.

La Europa de 1992 es una clara expresión de la fuerte lucha que libran los grandes centros de la economía mundial por la superioridad económica y tecnológica, a la cual se asocia invariablemente la preeminencia política.

Como señala Alfredo Guerra Borges: "El rasgo más característico del escenario internacional es hoy la formación de grandes bloques económicos de los países industrializados que rivalizan entre sí (...). El regionalismo de los países desarrollados tiene profundas motivaciones y conduce a una redistribución del poder económico y político". (8)

Un segundo bloque se está gestando en la Cuenca del Pacífico, donde los avances tecnológicos del Japón se unen al mercado interno más grande del mundo -China- y otras regiones importantes del área como Corea, Indonesia e Indochina.

La Cuenca del Pacífico como su nombre lo indica se ubica en la zona correspondiente a aquellos países con costas hacia el Océano Pacífico: Japón, Corea del Sur, Taiwan, Hong-Kong, Singapur, Indonesia, Tailandia, Malasia, Filipinas, México, Ecuador, Colombia, Perú y Chile.

La estrategia llevada a cabo para lograr el desarrollo de la región se ha caracterizado por ser una estrategia de crecimiento hacia afuera, a partir del desarrollo de sus sectores de exportación, así como de la atracción de capitales externos a fin de apoyar los procesos de industrialización sobre todo en el caso concreto de los NIC S.

Es conveniente señalar que dentro del Bloque de la Cuenca del Pacífico existen subregiones a partir de las cuales se explica el modelo de desarrollo económico a seguir.

Por una parte tenemos la de los llamados "Tigres" , conformada por países semi-industrializados de Asia: Corea del Sur, Taiwan, Hong-Kong y Singapur; enseguida los "Jaguares" constituida por los países en desarrollo de la Asociación del Sudeste Asiático: Malasia, Indonesia, Tailandia y Filipinas; finalmente los países semi-industrializados de América Latina: México, Ecuador, Colombia, Perú y Chile. La lista es encabezada por los dragones o países desarrollados donde se ubica Japón.

El modelo de desarrollo económico para los llamados "Tigres" está basado en la captación de capitales con base en la exportación de sectores específicos, disminuyendo la diversificación e incrementando la especialización. De esta forma, estas economías no solo exportan en forma masiva mercancías intensivas en trabajo -que disponen de amplias ventajas derivadas de los bajos salarios-, sino también gran cantidad de bienes intensivos en capital y tecnología.

Por lo que respecta a los "Jaguares", por lo contrario el énfasis se pone en la diversificación de producción así como el incremento de las manufacturas, de tal manera que estos países cumplen su función como abastecedores al interior de la región.

Finalmente los países de América Latina, caracterizados por la exportación de materias primas y alimentos, pero sin el logro de una especialización, lo cual los coloca en una situación de franca desventaja.

Como dato importante que nos permite ponderar la importancia del Bloque de la Cuenca del Pacífico en el escenario económico mundial tenemos que, según estimaciones realizadas se calcula que dicha región concentra el 45% de la producción mundial, el 21% de las reservas internacionales de crudo, el 25% de tráfico aéreo mundial, además de que en ésta área se concentran las principales reservas financieras y de tecnología y más de la mitad del comercio mundial. (9)

Como vemos, no en vano este bloque económico está llamado a ser una figura central del actual entorno internacional.

Por otra parte, las fuerzas de la economía de la región norte del Continente Americano empujan hacia la suscripción de un acuerdo equitativo de libre comercio entre las tres Naciones que lo componen, con el fin de liberar y ordenar esas fuerzas en beneficio de todos.

Para el mes de febrero de 1991, los Presidentes Carlos Salinas de Gortari y George Bush y el Primer Ministro Brian Mulroney, anunciaron su decisión de iniciar negociaciones trilaterales que conduzcan a la creación de un TLC en Norteamérica, lo que creará la zona de libre comercio más grande del mundo.

A partir de las consultas que llevaron a cabo las autoridades de comercio internacional de los tres países, los mandatarios concluyeron la firma de un TLC el cual fomentará un crecimiento sostenido, a través de mayores flujos de comercio e inversión, dentro de un mercado de más de 360 millones de personas y un producto regional de 6 billones de dólares.

De esta manera, la firma del Tratado contribuirá a que los tres países enfrenten los retos derivados del proceso de globalización económica que está teniendo lugar en todo el mundo.

El surgimiento y consolidación de bloques económicos internacionales convierte en inaplazable la necesidad de que las naciones se inserten de la mejor manera posible en esta nueva estructura, a fin de no quedar aislados del mercado internacional de capitales.

Es un hecho innegable que la competencia económica y el intercambio comercial están reemplazando a la rivalidad militar como la arena principal del conflicto internacional. Conducir las políticas de relaciones económicas entre los tres principales centros de dinamismo económico (América del Norte, Europa Occidental y La Cuenca del Pacífico) y al interior de los mismos está hoy en el núcleo de los asuntos internacionales.

Asimismo tenemos que desde la década de los 70's se viene gestando un proceso de gradual desintegración y desmantelamiento de lo que se conoce como "Estado Benefactor".

El establecimiento de este tipo de Estado aunado a la explosión regulatoria, que se inicia en los años 60's, crean tensiones fiscales y políticas entre los grupos de interés. No solo se trata de las resistencias a tributar y los desincentivos a la inversión, el ahorro y el trabajo sino que la multiplicación de las demandas sociales que ponen a algunos países industrializados en situación de inferioridad competitiva. De ahí, junto con otros muchos factores, el vuelco ideológico que se ha experimentado primero en estos países, para más tarde trasladarse al Tercer Mundo.

La inviabilidad del modelo de desarrollo propuesto por el Estado Benefactor radica, según Alan Wolfe: en que el Estado mismo se ve inmerso en el conflicto y la contradicción entre las exigencias de legitimación y acumulación. (10) Todo ello desemboca en el estacionamiento del Estado, ya que sus alternativas tanto políticas como económicas se encuentran cada vez más restringidas.

Existe hoy una tendencia generalizada que apunta hacia el reconocimiento tácito de la ineficiencia e inoperabilidad del Estado Benefactor. La creciente importancia del capital privado como grupo de presión, así como el gradual debilitamiento del Estado para atender las crecientes demandas sociales, son elementos que vienen a reforzar dicha tendencia.

Hoy domina la tesis de que la intervención estatal debe evaluarse con criterios de mercado. Como Milton Friedman ha señalado que: "todos los países prósperos (...) han basado su crecimiento económico principalmente en la empresa privada y el libre mercado, y que toda nación con problemas ha descansado primordialmente en el gobierno como rector y orientador de su desarrollo económico. (11)

Sin embargo, no se trata de optar entre la intervención estatal y el *laissez-faire*, dicotomía popular pero falsa, como se ha demostrado en numerosos estudios realizados en países como los "tigres asiáticos" donde se ha demostrado que la concepción de que el Estado ha tenido un papel mínimo en la economía es un mito. (12)

Se debe tratar más bien de definir las funciones correspondientes al Estado y al mercado. No se debe pasar por alto que los mercados competitivos no existen en el vacío y precisan de un marco jurídico y normativo que solo el Estado puede establecer. Además el Estado tiene un papel irremplazable en otras áreas donde el mercado no funciona tales como infraestructura, ambiente, servicios básicos a la sociedad y educación. Sin embargo, en muchos países en desarrollo se ha evidenciado la tendencia al exceso de intervenciones estatales, que como veremos más adelante, conduce al fracaso de las estrategias de desarrollo económico.

### 2.2.3. Caída de Regímenes Autoritarios

Como hemos visto a partir de otoño de 1989, la atención internacional se concentró en Europa del Este. El giro de la Unión Soviética hacia la economía de mercado, la desintegración del bloque soviético y el paso presuroso de Alemania hacia su integración fueron fenómenos que sorprendieron por su profundidad y también porque anunciaron el comienzo de una nueva época caracterizada por la democratización política y la introducción de la economía de mercado.

En efecto, en toda Europa Central y, desde luego, en la hoy Comunidad de Estados Independientes (CEI), los mercados comenzaron "a desplazar los controles burocráticos, los precios a sustituir decretos, y las elecciones competitivas a reemplazar los dictados del partido." (13)

Pero no solo los países de Europa sucumbieron ante los embates de la democracia. De Argentina a Polonia quedó desacreditado el tipo de gobierno unipartidista y la centralización de la economía, mientras que se afianzó el valor de las elecciones libres y los mercados abiertos. La economía impuesta reconoció su fracaso, y la misma noción de dictadura -sea cual fuere su género- se volvió ilegítima.

Así, el concepto de transición hacia la democracia cobra inusitada importancia en nuestros días. Dicho término alude básicamente "al conjunto de cambios estructurales encaminados al abandono de instituciones y prácticas políticas altamente centralizadas, con el fin de arribar a un proceso de adopción de fórmulas políticas que encuentren su legitimidad en el consenso, expresado generalmente por medio de canales electorales". (14)

En Europa del Este, las revoluciones de terciopelo fueron posibles en buena medida gracias a la decisión del Kremlin de tolerar el cambio político en sus antiguos satélites y aceptar que ello no conllevaba a una amenaza en sus intereses vitales. De esta forma fue posible la caída de los regímenes comunistas existentes, que dependían casi exclusivamente del respaldo soviético, y que tenían como base el control, represión e intimidación de sus pueblos.

Al interior de estos países, el estancamiento y deterioro económico, producto del modelo económico social implantado, estimuló en la sociedad civil la demanda de más democracia y pluralismo, así como su reclamo a buscar otros modelos y sistemas alternativos.

Al darse las condiciones externas favorables, ésta crisis fuertemente arraigada, adquirió rasgos dramáticos y explosivos que desembocaron en el desmoronamiento de los gobiernos comunistas. Uno tras otro, estos fueron cayendo dando paso a una revolución democrática y hasta cierto punto pacífica, con la excepción de Rumania y Yugoslavia, donde la resistencia al cambio en la primera, por parte del dictador Nicolás Ceaucescu provocaron una revolución de las masas que exigían reformas; en tanto que en la segunda estalló una cruenta guerra sin vistas a una solución rápida y pacífica.

Con distintos ritmos, los países de Europa del Este emprendieron la reconstrucción de sistemas multipartidistas en los que, casi de manera invariable los viejos partidos comunistas se han convertido en minorías, han tendido a desaparecer, o bien se han modificado radicalmente.

Para aquellos países del bloque que conservaban un cierto predominio industrial, ha resultado más fácil la transición hacia la economía de mercado y el pluralismo político. Hungría, Checoslovaquia y la antigua RDA han avanzado más rápidamente que Rumania, Bulgaria o la CEI. Posiblemente en este segundo grupo de países la implantación ideológica tuvo un profundo arraigo. Desmantelar burocracias paquidérmicas y terminar con el dominio de los partidos únicos ha sido, por ello, parte esencial de la agenda política. No es tarea fácil, como lo demostró el caso soviético, donde el PCUS luchó ferozmente por conservar su predominio y sus privilegios, no obstante la reforma al artículo 60. de la Constitución.

Lo cierto es que el bloque socialista estuvo muy lejos de ser una unidad homogénea, donde las estructuras políticas -especialmente la implantación del partido en los distintos rubros sociales- pudiesen asimilarse unas a otras. Más allá del pacto de Varsovia, cada país logró conservar una buena parte de su herencia histórica y cultural, así como sus propios intereses económicos y políticos. Es debido a ello que, al ocurrir el desplome el sistema cada país buscó su propio pase hacia la modernización de acuerdo a su experiencia particular.

En primer lugar quedó claro que la emergencia de una sociedad civil participativa que exigía un sistema de vida democrático así como la apertura de mayores canales de participación, constituyó un elemento determinante en la gestación del cambio.

En tal sentido, los sucesos de Europa del Este constituyeron un claro ejemplo de la importancia que significa fundamentar la legitimidad de un gobierno en el voto ciudadano. Es sin duda un elemento de reflexión y análisis sobre el que se debe sustentar el ejercicio gubernamental.

En segundo término, tenemos el resurgimiento de añejos nacionalismos que ponen en riesgo la existencia misma de algunos Estados. Como ejemplo de ello tenemos el caso de Yugoslavia. La balcanización es una amenaza tangible que pudiera favorecer el retorno a nuevas formas autoritarias de control.

En tercer lugar, con la excepción de Checoslovaquia, donde tuvieron la victoria las corrientes de centro, los sistemas políticos que han surgido presentan claros tintes conservadores, además de que aún no se ha hecho evidente que haya tenido lugar una verdadera rotación de las élites gobernantes.

Finalmente, no se debe pasar por alto el hecho de que el costo de la transición ha afectado principalmente a los trabajadores y los sectores más favorecidos por las políticas asistenciales del antiguo régimen. En base a ello, es previsible que esto influya de modo importante en el ritmo y estabilidad de la transición.

Para el caso de América Latina, el gigantesco peso de la deuda externa, aunado a otras dificultades económicas, de manera paradójica, parece haber favorecido el resurgimiento de la democracia.

En esta región, desde principios de los 80's, asistimos al colapso de las modernas dictaduras militares y al advenimiento de gobiernos emanados de la soberanía popular.

En menos de siete años -entre diciembre de 1983 y marzo de 1990- los regímenes militares de Argentina, Uruguay, Brasil y Chile cedieron lugar a gobiernos civiles, originados en elecciones competitivas (con la excepción de Brasil donde inicialmente se utilizó un mecanismo de nominación indirecta). Incluso grupos muy reacios a abandonar el poder como en Nicaragua, aceptaron sus derrotas electorales. Estos gobiernos iniciaron complejos procesos de transición a la democracia, configurando una importante experiencia en la que podemos encontrar valiosas lecciones.

Los recientes cambios políticos en América Latina vinieron a reforzar la idea de que la concertación política y económica es la única vía para enfrentar los riesgos de la desintegración social producto de la crisis económica.

Por otra parte, si bien está teniendo lugar una reconstrucción democrática muy importante a nivel mundial, persisten o han surgido distorsiones que merecen ser superadas en la perspectiva de una transición democrática más amplia.

Existe por ejemplo, una concentración de poder en los titulares del Ejecutivo que se da junto con una supeditación de los poderes legislativo y judicial. El caso de nuestro país no sería el único ejemplo.

Los partidos políticos atraviesan por una franca crisis, debido a su falta de adaptabilidad frente a los cambios que han tenido lugar. El desplome del bloque socialista ha dejado a muchos de ellos sin un sustento ideológico claro y la ciudadanía carece de puntos de referencia para distinguir a un partido conservador de uno de izquierda.

Tal vez la lección más importante que ofrece la década pasada para el análisis político es la inestabilidad y fragilidad prevaleciente en los regímenes de corte autoritario y unipersonal. Las grandes transiciones políticas que tuvieron lugar a lo largo y ancho del contexto internacional constituyen un serio recordatorio de los límites que acotan el ejercicio gubernamental cuando éste adolece de una base consensual frágil, volátil o en muchos casos inexistente.

Con ello se hace evidente que la verdadera fuerza de todo régimen político está en la legitimidad del gobierno (sustentada en el voto ciudadano) y no en su capacidad coercitiva.

#### **2.1.4. Posición de los Estados Unidos frente al Sistema Político Mexicano**

Una realidad innegable de la coyuntura internacional es la enorme influencia que los Estados Unidos, como primera potencia mundial, ejerce en la vida interna de la mayor parte de las sociedades contemporáneas. En el caso de México tal influjo cobra una particular significación, como resultado no solo de la cercanía geográfica, sino también como consecuencia de la creciente interrelación en todos los niveles con aquel país.

Desde los inicios del México independiente, nuestra relación con los Estados Unidos se ha constituido en uno de los ejes centrales de la política exterior mexicana. Inicialmente esta relación se percibía un tanto secundaria frente a las que se tenía con Europa y a las que se pretendía entablar con Hispanoamérica. Pese a la evidente necesidad de diversificación, con el paso del tiempo, nuestras relaciones con el vecino del norte han llegado a ser las dominantes.

Dichas relaciones han estado determinadas no solo por serios problemas, sino también por factores tales como: la contigüidad entre ambas naciones, la asimetría, las diferencias culturales, sociales, económicas y políticas, así como por la historia común que ambos países comparten, pero que no obstante, es concebida de manera diametralmente opuesta de cada lado de la frontera.

Los niveles en que se han desarrollado y se desarrollan las relaciones entre ambos países son de lo más variado y no se circunscriben únicamente a la relación de gobierno a gobierno, sino que abarcan una vasta y compleja red de relaciones sociales y económicas, que en muchos casos, sobrepasan la voluntad de ambos gobiernos.

Pero aún cuando la "interpenetración" entre ambos países es evidente, la "interdependencia" -en el sentido de una relación entre iguales- no lo es, por lo menos lo que respecta a México, ya que a pesar del crecimiento experimentado en los últimos años por éste, Estados Unidos conserva un poderío agobiante.

Para confirmar lo anterior, basta ver los datos que Abraham Lowenthal (15) nos proporciona: para comenzar, nuestro vecino del norte cuenta con tres veces más extensión territorial que México. Su producción económica es 23 veces mayor, y su ingreso per cápita es 6 veces más elevado. Emplea cerca de 20 veces más energía. Para 1980 su población gastó 17 veces más dinero en joyería que el que México destinó a su defensa nacional. Asimismo, el producto nacional de México equivale aproximadamente al que se genera en el centro de los Angeles.

Siguiendo con este autor, tenemos que: cerca del 60% de las exportaciones mexicanas en los 80's han correspondido a Estados Unidos; las cifras recíprocas son de menos de 7% y menos de 5%, respectivamente. La inversión de Estados Unidos en México representa menos del 3% de la inversión total en el extranjero. El 85% de los turistas de México provienen de aquel país, pero solamente 15% de los visitantes extranjeros de Estados Unidos vienen de México. La cultura de Estados Unidos se extiende hacia el sur en todos los niveles, pero en contraste, el impacto cultural de México sobre Estados Unidos, fuera del suroeste, es escasa. (16)

Todas estas cifras nos permiten vislumbrar que la aproximación más pertinente para describir la relación de México con su homólogo norteamericano es la que Jiménez Guzmán define como de una "interdependencia desequilibrada" (17); ya que como hemos visto, si México es importante para Estados Unidos, éste último lo es mucho más para México.

No obstante lo anterior, es innegable que nuestro vecino del norte también se ve profundamente afectado por lo que ocurre de este lado de la frontera.

Ello obedece fundamentalmente a la consabida posición geográfica estratégica de nuestro país, y al hecho de que a la potencia norteamericana le interesa de sobremanera la estabilidad tanto política como económica de sus vecinos. De ahí se deriva el marcado interés del gobierno de Washington por lo que acontece al sur de sus fronteras.

En tal sentido, no en vano se ha llegado a afirmar que: "Ningún país en el Hemisferio Occidental, y muy pocos en cualquier otra parte, influyen en Estados Unidos más que México. Ningún país (...) recibe influencia más intensa de Estados Unidos que su vecino del sur. Probablemente ninguna relación bilateral en el mundo sea más compleja". (18)

Robert Pastor, por su parte señala que el dilema de Washington respecto a nuestro país se deriva de tres posiciones: (19)

En primer lugar, la inestabilidad en México probablemente tendría consecuencias más serias para Estados Unidos que la de cualquier otro país.

En segundo término, sin duda no hay otro país en el mundo como México, que se resista con más éxito a la influencia norteamericana. En tal sentido, si Washington actúa en forma arrogante o demasiado directa, lo más seguro es que obtenga lo contrario de lo que deseaba. Si pretende, de manera sutil e indirecta, lo más probable es que México mal interprete sus intenciones.

Finalmente Estados Unidos tiene una tendencia innata a tratar de resolver todos los problemas a su alrededor. Es por ello que, en la medida en que el número y la gravedad de los problemas de México vayan aumentando, los políticos norteamericanos irán descubriendo a México y "resolviendo" sus problemas.

Es por todo ello que, si en nuestro país hay desórdenes que provocan migración, fuga de capitales, radicalismo, violencia e inestabilidad permanente, sin duda habrá ciudadanos estadounidenses dañados y evidentemente los estados fronterizos se verán afectados negativamente. En Estados Unidos habrá, por consiguiente, presiones cada vez más frecuentes para que se de solución a los problemas de México.

Los teóricos norteamericanos coinciden en señalar que los aspectos de mayor preocupación para el gobierno y la opinión pública estadounidense son:

- I. La crisis económica en México: Estados Unidos tiene particular interés en este aspecto en virtud de los profundos desequilibrios en la economía internacional, derivados de un posible incumplimiento por parte de nuestro país en sus obligaciones financieras, así como por el hecho de que cada vez se concentran más intereses económicos de Washington en México.
- II. La cuestión del narcotráfico: Desde el asesinato del agente de la DEA Enrique Camarena Salazar en 1985, amplios sectores en Estado Unidos situaron al narcotráfico como uno de los problemas más urgentes de la agenda binacional. Desde la óptica de Washington, la farmacodependencia en su país es debida principalmente a factores tales como: la crisis económica de México, la corrupción gubernamental, la tibieza de nuestros gobiernos en la lucha contra el tráfico de drogas, así como la falta de democracia. De acuerdo a este punto de vista, todo ello a conducido a nuestro país -al gobierno y a amplios sectores de la población- a la indiferencia en el mejor de los casos, y en el peor de ellos, a la complicidad con el narcotráfico. En tal sentido, para ellos el narcotráfico más que un problema de consumo, es una cuestión de suministro. Creen también que solo mediante la presión y la ayuda intensa por parte de Estados Unidos, podrán en cierta medida, contener el problema.

III. La inmigración indocumentada: Mientras que este fenómeno alivia las dificultades en México por el desempleo, simultáneamente crea fuertes problemas con Estados Unidos. Para los norteamericanos constituye una gran oferta de mano de obra no calificada y semicalificada muy ventajosa, sin embargo a la vez esto crea graves tensiones sociales.

Todas estas cuestiones han hecho que en Estados Unidos el interés por México y la relación bilateral no se circunscriba únicamente a la administración pública estadounidense y a los actores más directamente involucrados, sino también a otros como el Congreso, los medios de comunicación y la población en general. Esto ha provocado, como sugiere Mario Ojeda (20) que, por una parte, la relación entre ambos países se haya politizado y por otra, que la agenda binacional incluya no únicamente aspectos formales, tratando mayoritariamente a nivel oficial, sino también aspectos informales, tales como los juicios valorativos que se vierten sobre la integridad de la administración pública mexicana, así como la legalidad de los procesos electorales en nuestra nación, y aún las campañas de vapuleo contra México, donde no ha quedado claro si son coordinadas o influenciadas por la administración estadounidense, o si son totalmente independientes de su acción.

Una de las explicaciones más aceptadas sobre las relaciones México-Estados Unidos es la teoría clásica que supone la existencia de un "acuerdo para disentir" entre ambos gobiernos. Con ella se ha intentado dar una explicación a la aparente paradoja de un México que, a pesar de estar situado geográficamente muy cerca de Estados Unidos, es al mismo tiempo, uno de los que más reticentes se ha mostrado hacia la política exterior de aquel país. De esto se deriva un entendimiento que, según Mario Ojeda, funciona de la siguiente forma:

"Estados Unidos reconoce y acepta la necesidad de México de disentir de la política norteamericana en todo aquello que le resulte fundamental a México, aunque para Estados Unidos sea importante, mas no fundamental. A cambio de ello, México brinda su cooperación en todo aquello que siendo fundamental o aún importante para Estados Unidos, no lo es para el país."  
(21)

En consecuencia el gobierno de Washington estaba dispuesto a tolerar una política exterior disidente por parte de México si esto fomentaba la estabilidad política interna del país, ya que esta última, a su vez, era importante para la seguridad nacional de nuestro vecino del norte.

Bajo estos términos, el "acuerdo para disentir" se justificaba puesto que el fin de ambos gobiernos es el de lograr la permanencia del régimen posrevolucionario en México. "De aquí el esfuerzo que el Gobierno mexicano ha hecho siempre para demostrar a los ojos de Washington que puede mantener la estabilidad interna a base de su propia capacidad y recursos."  
(22)

Esta "relación especial" entre ambas naciones surgió a principios de la segunda guerra mundial, cuando presionado por las circunstancias, Washington se vio en la necesidad de asegurar la cooperación de México para la guerra. Nuestro país por su parte, reconoció el liderazgo de Estados Unidos en materia de seguridad internacional.

Sin embargo, a mediados de la década de los 80, tuvo lugar un serio cuestionamiento por parte del gobierno norteamericano acerca de la capacidad del PRI para gobernar el país, lo cual vino a romper con este mecanismo de entendimiento tácito.

Aún cuando la estabilidad política de México se considera, como hemos visto, un elemento muy importante para asegurar los intereses económicos y geo-estratégicos de Estados Unidos, durante la mayor parte de este siglo, el tema de democratización -salvo algunas excepciones- no formó parte de la agenda bilateral.

Durante mucho tiempo, la administración norteamericana vio la estabilidad política mexicana como algo no inherente al proceso de democratización. En tanto que creyó que el PRI garantizaba sus intereses en México, Washington no consideró necesario ahondar en la problemática del sistema político mexicano.

La mayoría de los autores coinciden en señalar varios fenómenos, tanto nacionales como internacionales, que se conjuntaron para ubicar la democratización mexicana en la agenda bilateral.

En primer lugar tenemos el hallazgo de nuevos yacimientos de petróleo en el sureste de México en medio de la crisis petrolera internacional. La proximidad geográfica de sus reservas, así como la negativa del gobierno mexicano a ingresar a la OPEP, transformaron radicalmente la posición de México en los cálculos de seguridad nacional para Estados Unidos, transformándose en asunto de "alta prioridad" para aquel país.

En segundo término tenemos las dificultades en que se vio inmersa la economía mexicana desde 1982. Si bien las preocupaciones estadounidenses por la economía mexicana comenzaron a principios de los 70, al aparecer los primeros signos de agotamiento del modelo económico establecido, el boom petrolero ocultó momentáneamente los obstáculos estructurales que se harían evidentes con la devaluación de febrero de 1982. Desde entonces, a las preocupaciones sobre la amenaza que para la seguridad nacional de Estados Unidos representa la falta de empleos en México, se sumó la desconfianza de los inversionistas y políticos norteamericanos. A esto hay que agregar que a principios de 1985, las presiones de Estados Unidos sobre México para que aumentara sus esfuerzos en la lucha contra las drogas agudizaron aún más el deterioro de las relaciones bilaterales.

Quizá el hecho más significativo para comprender el endurecimiento de los Estados Unidos hacia nuestro país fue la posición asumida por el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid frente al conflicto centroamericano. El motivo de las diferencias deriva del hecho de que, el Grupo Contadora - encabezado por México- observaba de manera muy diferente las causas y soluciones de los problemas de Nicaragua, El Salvador y Cuba, contraviniendo significativamente los intereses norteamericanos en la región. Asimismo, de acuerdo a la teoría del dominó, en Estados Unidos se creía que la estabilidad interna de México estaba amenazada por la tendencia expansionista del espíritu revolucionario prevaleciente en la región centroamericana. (23)

De tal forma que, como describe Cathryn Thorup, en Estados Unidos, "no solo se dudaba de la habilidad del gobierno de De la Madrid para garantizar la estabilidad política en México... sino que, además, diversos departamentos del gobierno estadounidense creían cada vez más que la administración de De la Madrid ponía en peligro los intereses de Estados Unidos en varios frentes. Esto sentó las bases para un cambio de actitud: de no meter las manos en el proceso político mexicano se pasó a : 1) una voluntad de enredar ese proceso; y 2) una voluntad de acrecentar la presión sobre el gobierno de México en el frente político para asegurar los objetivos de la política norteamericana en otras áreas. Así, los temas de la estabilidad política y la democratización se ligaron". (24)

En este contexto, la discusión y revisión del sistema político mexicano, dejó de ser un área vedada para nuestro vecino del norte. Las campañas para desacreditar a México y a su gobierno no se hicieron esperar, entrando así en la etapa de lo que se llamó "vapulear a México".

De manera simultánea, otros sucesos condujeron a que tanto en México como en Estados Unidos, se comenzara a cuestionar más abiertamente la estabilidad del sistema político en México. Las presiones en favor de una mayor democratización se intensificaron a raíz de las elecciones por la gubernatura en varias entidades federativas, especialmente las de Chihuahua en 1986.

Por otra parte, cabe destacar el papel que en este periodo desempeñó el Congreso norteamericano en la tarea de desprestigio político contra nuestro país. Su significación se puso de manifiesto cuando el Presidente del Subcomité sobre Asuntos del Hemisferio Occidental del Senado de Estados Unidos, el Senador Jesse Helms convocó en los meses de mayo y junio de 1986 a una serie de 4 audiencias públicas sobre México. Estas audiencias incluyeron la participación de algunos funcionarios de rango intermedio de la administración de Reagan, quienes junto con otros participantes formularon acusaciones en contra del gobierno mexicano por corrupción, mala administración, fraude electoral e incapacidad y falta de voluntad para combatir la producción de drogas. Con estas audiencias el vapuleo a México alcanzó su apogeo. A su vez, dichas reuniones reflejaron un proceso de cambios (tanto internos como externos) que, entre otras consecuencias, abrieron al sistema político mexicano un lugar distinto en la "agenda no oficial" de discusión entre ambas naciones.

Carlos González Gutiérrez por su parte, atribuye este reciente interés norteamericano por nuestra política interna a los siguientes factores: (25)

En primer término tenemos que con la victoria republicana en las elecciones presidenciales de EUA en 1980, arribó al poder un grupo de conservadores convencidos de la necesidad de detener la pérdida de poder de su país, derivada en parte del hecho de que las administraciones anteriores se habían dejado llevar por las falsas expectativas creadas con la detente. Ronald Reagan se propuso recobrar el liderazgo mundial partiendo del reconocimiento de que su política exterior tendría como base detener la expansión del comunismo, de tal manera que el resto de los objetivos estadounidenses debían subordinarse a tal fin. Esta "re-ideologización" de la política norteamericana repercutió en México en el sentido de que el margen de tolerancia de la potencia norteamericana hacia la política exterior mexicana prevaleciente años atrás, desapareció sustancialmente. Así la "dureza" característica de esta etapa en las relaciones de Estados Unidos con América Latina y especialmente con México, se explica en buena medida por esta nueva definición estratégica de la política estadounidense, más que por la propia evolución de las relaciones binacionales.

Un segundo factor lo constituye la mayor intervención del Congreso norteamericano en la política exterior de su país. Detrás de este relativamente nuevo interés legislativo, González Gutiérrez subraya el carácter estructural que subyace en dicho fenómeno y que tiene tras de sí los siguientes motivos: las rivalidades institucionales entre el congreso y el Ejecutivo derivadas del legado de desconfianza que dejó Vietnam ; la pérdida del consenso en la política exterior estadounidense; la creciente rivalidad económica entre los aliados , que trajo consigo una mayor competencia jurisdiccional del Congreso en materia internacional; la proliferación de algunos grupos étnicos, y finalmente, el papel asumido en la política internacional por los medios de comunicación principalmente la televisión.

Paradójicamente, las audiencias Helms marcaron el final de esta etapa de vapuleo contra México, y llevaron a los funcionarios norteamericanos a la adopción de una visión más constructiva sobre México.

La luna de miel política entre ambas naciones continúa desde entonces. El factor clave subyacente en este extraordinario cambio de actitudes radica en que ahora ambos gobiernos comparten una meta común de gran envergadura: la firma del Tratado del Libre Comercio para Norteamérica. Esta determinación histórica le ha dado un nuevo auge al manejo de las relaciones bilaterales entre ambas Naciones.

## **2.2. Coyuntura Nacional**

### **2.2.1. Coyuntura Política Nacional**

Es un lugar común afirmar que los procesos electorales de julio de 1988 constituyen un parteaguas definitivo en la historia política de nuestro país. Por una parte, fueron una clara expresión de que el pueblo optó por el sufragio como el medio más eficaz para cambiar el sistema corporativo-presidencialista; y por otro lado evidenciaron la necesidad de fortalecer el sistema electoral y el subsistema de partidos.

Hasta antes de los años ochenta, las elecciones en México fueron de manera invariable sólo en el papel pero no en la realidad, debido al hecho de que la presidencia controló de principio a fin y prácticamente sin oposición el proceso de selección interna de candidatos en el partido hegemónico, así como el desarrollo de los procesos electorales. Todo ello bajo el marco del corporativismo existente.

Esta subvaloración de los procesos electorales, provocó que durante mucho tiempo, la legitimidad del gobierno y del Estado no emanara de modo esencial del sufragio ni de la legalidad electoral, como señala Jaime Sánchez Susarrey (26), las principales fuentes de legitimidad fueron otras: una de orden histórico (tradicional) en estrecha relación con el hecho histórico de su origen: la Revolución Mexicana; que según esta representación se mantenía en el poder mediante los diferentes gobiernos revolucionarios; otra de carácter nacional: el monopartidismo y el presidencialismo como la encarnación de los intereses superiores de la nación; y finalmente, una tercera de naturaleza más bien pragmática derivada del hecho de que el sistema político garantizó por décadas la paz social y un ritmo de crecimiento muy positivo. De aquí que la corrupción o las irregularidades electorales no captaron la atención ciudadana y, que en todo caso, fueron consideradas como males menores ante los beneficios que reportaba el sistema político.

Sin embargo, la crisis económica al inicio de los ochenta provocó que este mecanismo *sui-generis* de legitimación cambiara de manera radical y que las fuentes de legitimidad aludidas dejaran de tener vigencia para la gran mayoría ciudadana.

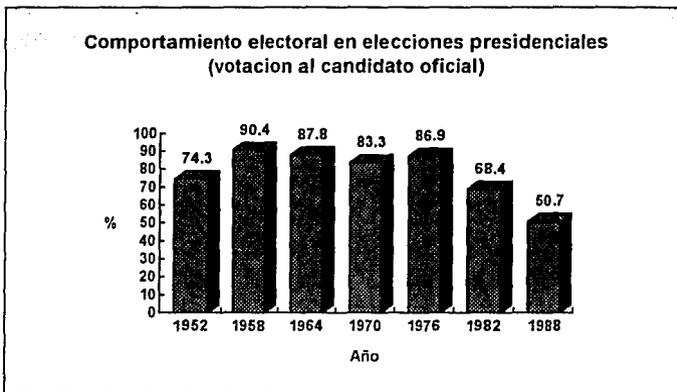
Los procesos electorales pasaron a ser entonces la fuente principal, aunque no única, de legitimación de la autoridad pública.

Héctor Aguilar Camín plantea el viraje hacia esta nueva actitud ciudadana así:

"El descontento, la irritación, el empobrecimiento, la clausura de expectativas de la crisis de los ochentas y el ajuste neoliberal, no desataron la temida insurrección social, plebeya y violenta, de que está llena la memoria política mexicana. El ánimo de las nuevas mayorías castigadas por el ajuste económico no fue radical, sino reformista; no aspiró a destruir el orden sino a participar y ser incluidos en él. La gente no fue al motín, sino a las urnas. Pero castigó ahí, más irreversiblemente que en ninguna parte, la larga hegemonía política del sistema mexicano... se configuró así una de las tendencias fundamentales de la transición: el paso de la legitimidad política fundada en la lógica ciudadana, electoral." (27)

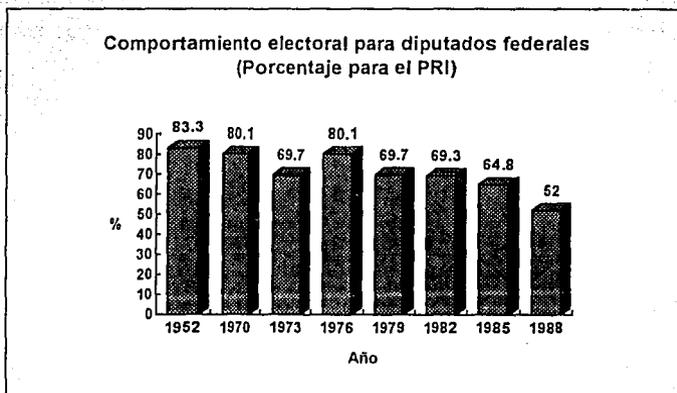
En efecto, la práctica tradicional de manipulación del voto se volvió paulatinamente, conforme la crisis económica se hacía cada vez más presente en amplios sectores de la sociedad mexicana, en la principal fuente de deslegitimación del sistema político. Fueron el principio, como sugiere acertadamente Aguilar Camín, de un nuevo criterio de legitimidad política del país, que hizo posible el paso de mecanismo de inclusión corporativa al terreno abierto de la competencia electoral.

Gráfica 1.



Fuente: Molinar Horcasistas Juan. El tiempo de la legitimidad, pag.226

Gráfica 2.



Fuente: Molinar Horcasistas Juan. Op. Cit. pag.226

Durante la década de los ochenta los cambios en el perfil de la sociedad mexicana se hicieron cada vez más palpables. Simultáneamente se presentó una diversificación de los sectores sociales y de sus demandas, acompañada del deterioro en la cohesión de las élites. Los litigios electorales pasaron a constituir la parte más compleja en la agenda del gobierno de Miguel de la Madrid. La nacionalización de la banca recién heredada, también provocó tensiones internas de reelección, derivando en un fuerte activismo político por parte de agrupaciones empresariales en favor del Partido Acción Nacional. De tal manera, a escasos siete meses de la gestión presidencial delamadridista, se presenciaron claros ejemplos del impacto político de la crisis: las derrotas electorales del PRI en Chihuahua, Durango y Baja California.

Para detener el posible efecto de dominó iniciado en el norte del país, los alquimistas del sistema se hicieron presentes. Sin embargo, el avance electoral persistió, y la declaración de los triunfos priístas en las elecciones estatales de Baja California Norte (1984), Sonora y Nuevo León (1985) tuvieron un alto costo en la opinión pública nacional y extranjera. Esta tendencia culminó en las elecciones de Chihuahua en 1986, con un escándalo nacional e internacional (como ya vimos en el inciso 2.1.4.), donde se puso de relieve la ilegitimidad del sistema político mexicano.

No fue sino hasta 1988 cuando se dio el viraje definitivo hacia el nuevo paradigma de legitimidad sustentado en el voto ciudadano.

De acuerdo a las cifras electorales proporcionadas por Juan Molinar Horcasitas (28), tenemos varios hechos de relevancia:

En la gráfica número 1 podemos observar una tendencia negativa en el porcentaje de votación emitido hacia el partido oficial en las elecciones presidenciales. Esta constante se evidenció en el sexenio de Miguel de la Madrid, quién aún cuando no hizo frente a ninguna oposición significativa, tuvo el margen de victoria electoral (68.4%) menos contundente hasta entonces registrado.

En el siguiente sexenio, el candidato oficial apenas logró alcanzar el 50.7% del total de votos emitidos, consiguiendo rebasar por muy estrecho margen la media aritmética, situando al nuevo presidente en el extremo más bajo de apoyo electoral en la historia del partido oficial. Este triunfo por mayoría absoluta con un porcentaje tan bajo tuvo como objetivo lograr un máximo de credibilidad con un mínimo de legitimidad.

Hoy resulta innegable que la conformación de este comportamiento electoral no fue sino el reflejo de las condiciones coyunturales anteriormente analizadas.

Podemos interpretar este castigo electoral por parte de la ciudadanía como la reacción natural de las mayorías castigadas por el ajuste económico de varios sexenios. Finalmente la población no hizo sino pasar la factura de sus privaciones al régimen.

Por lo que toca a la segunda gráfica tenemos en primer lugar una constante decreciente (a excepción de 1976) en el comportamiento electoral para diputados federales. Para 1988 el presidente electo contaría en el Congreso con sólo veinte diputados más que la oposición, es decir, un 2% de mayoría. Este punto tiene una importancia capital si consideramos que para reformar la Constitución se requiere contar con la anuencia de dos terceras partes de los diputados en el Congreso (unos 332 votos). Así, el Poder Ejecutivo perdía una de las mayorías prerrogativas del presidencialismo: la de modificar a discreción nuestra Carta Magna.

Por otra parte, las elecciones de julio de 1988 fragmentaron territorialmente el poder del régimen. Importantes líderes sindicales fueron derrotados en el Distrito Federal y en Guadalajara, así como en otras entidades que eran por tradición del dominio priísta como Morelos, Michoacán y Guerrero. Con esto se demostró que la participación de los electores fue decisiva frente a la presión de los sectores corporativos.

Las elecciones de 1988 hicieron evidente que el país debía conducirse a la instauración de un régimen creíble y competitivo de partidos capaz de conducirnos a la experiencia democrática de la alternancia pacífica en el poder, no solo a nivel municipal y estatal, sino a nivel de la misma presidencia de la República.

El reconocimiento del triunfo de Acción Nacional en Baja California y del PRD en Michoacán en el año de 1989 pese a la violencia y la alto índice de abstención prevaleciente en algunos procesos electorales, constituyen -si bien en forma muy incipiente- los indicios de esta nueva cultura política.

### 2.2.2. Coyuntura Económica Nacional

Resulta innegable la preponderante importancia que el aspecto económico ocupa dentro de la escala de valores colectivos de la sociedad. Tal parece que el éxito y la legitimidad de las diferentes administraciones se mide en base a los índices logrados por la actividad económica del país. Esta sobrevalorización de la economía obedece fundamentalmente al hecho de que, sus efectos sobre los intereses y valores de la población son directos e insoslayables.

Para el caso de nuestro país, la positiva evolución de la economía, sobre todo en los años del llamado *milagro mexicano*, permitieron al régimen contar durante varios sexenios con amplias bases para la estabilidad.

De 1940 a 1968 tiene lugar en México la construcción de una base industrial moderna, son los años en que se acelera la política de sustitución de importaciones, la urbanización, el crecimiento anual sostenido de un 6%, la estabilidad cambiaria y el equilibrio de precios y salarios. Simultáneamente en esta etapa del llamado *milagro mexicano* tiene plena vigencia la armonía entre la élite política y la élite económica, cobijada al amparo de los amplios beneficios que el modelo económico redituaba.

Así, a finales de los sesenta México era puesto como ejemplo de progreso. Aún cuando ya se empezaban a vislumbrar serios problemas en el futuro del país, el triunfalismo era el pronóstico dominante.

La legitimidad del sistema político mexicano se derivaba en buena medida del hecho de que el régimen garantizaba la paz social y un ritmo de crecimiento económico bastante aceptable. La ciudadanía acudía a las urnas, demostrando ahí su simpatía por el ejercicio gubernamental. De ahí que, fenómenos como la corrupción o las irregularidades en los procesos electorales no atrajeran la atención ciudadana, y que en todo caso, fueran minimizadas ante los beneficios que reportaba el sistema político.

Sin embargo, a finales de la década de los sesenta, se empezaron a mostrar los primeros signos de agotamiento del modelo de desarrollo adoptado en consonancia con la rigidez prevaleciente en las estructuras políticas del país, incapaces de asimilar el cambio; como apunta Lorenzo Meyer y Héctor Aguilar Camín:

"La tónica de la vida económica, social y cultural de México entre 1940 y 1968 fue el cambio, la transformación acelerada e incluso caótica del entorno material y mental de los mexicanos. Frente a tal cambio contrastó la permanencia de las estructuras y formas del quehacer político. La transformación de todo, menos del sistema político, puso de manifiesto sus rigideces e inadecuaciones frente a una sociedad cuyas manifestaciones centrales habían empezado a desbordar a sus tutores". (29)

El 2 de octubre de 1968 se constituye como el punto de arranque de la nueva crisis en México, esta rebelión fue la primera de muchas manifestaciones de una ciudadanía que poco a poco perdió la confianza en las bondades del sistema; para empezar a enfrentarse durante varios sexenios con sus fracasos y miserias.

En el sexenio de Luis Echeverría (1970-1976) tuvieron lugar las principales respuestas a las demandas de 1968, que fueron esencialmente la reconciliación gubernamental con las clases medias y la estrategia económica definida como desarrollo compartido, que generaron nuevas tensiones y conflictos.

Tenemos que, para 1975, la economía mexicana se vio inmersa en la crisis económica más profunda hasta entonces registrada. En ese año, el crecimiento de la producción por habitante fue nulo, el salario real experimentó una baja muy significativa, situándose por debajo del que se tenía en 1972; la inversión privada se contrajo por primera vez en cinco años, la balanza de pagos experimentó un déficit en la cuenta corriente cuatro veces mayor que el de 1971, así como en el sector paraestatal que fue siete veces mayor, y el desempleo alcanzó un nivel del 45% de la población económicamente activa. (30)

En medio de este desalentador panorama tenemos la contracción del crédito y la desconfianza del capital privado como consecuencia del populismo echeverrista, que desembocó finalmente en la devaluación de 1976, una verdadera conmoción social luego de 22 años de paridad fija.

La crisis de confianza y la austeridad económica fueron el legado al nuevo gobierno en diciembre de 1976. Sin embargo, los desequilibrios estructurales de la economía mexicana pudieron ser pospuestos gracias a la bonanza petrolera y a la posibilidad de seguir endeudándose en los mercados internacionales. Para esta etapa (1978-1981) se propició en el país un período de optimismo, en amplias capas de la sociedad mexicana, especialmente en las clases medias y populares, ante lo que parecía la oportunidad histórica para alcanzar la prosperidad nacional. Tenemos por ejemplo que, de 1978 a 1982 se registraron tasas de crecimiento superiores al 8% anual, una de las más altas del mundo.

No obstante como es conocido, al derrumbe del mercado petrolero, la realidad de la profunda crisis financiera se cernió sobre el país. Para principios de 1982, la política económica propició la sobrevaluación de la moneda y, en consecuencia, se estimuló la dolarización de la economía y la fuga de capitales. Ante el enorme déficit de la balanza de pagos, así como la insolvencia en los costos de la deuda externa (19,000 millones de dólares en 1976, 80,000 millones de dólares en 1982), el gobierno se vio forzado a devaluar la moneda en un 70%.

El colapso presente en todos los renglones de la economía del país provocó que el pesimismo y la frustración se apoderaran del pueblo que, por un momento creyó que la pobreza y el subdesarrollo serían cosa del pasado. Simultáneamente, la crisis económica provocó en el Estado benefactor una contracción notable del gasto social, con lo cual el gobierno mexicano vio fuertemente minada su capacidad de gestión ante la sociedad.

El mecanismo de inclusión corporativa por su parte, también se vio afectado, ya que el gran deterioro económico de éstos años dio lugar al surgimiento de una nueva conciencia política en amplios sectores de la sociedad mexicana. Al respecto Aguilar Camín y Lorenzo Meyer apuntan:

"Si bien el fracaso económico de los años ochenta se vio acompañado de una ruptura del orden político o social (...) la esencia del sistema político autoritario y corporativo se desgastó en la misma medida en que la caída del bienestar de la mayoría de los mexicanos fue visto por una parte importante de la sociedad como el resultado no sólo de las ciegas fuerzas de la economía, sino también como producto de errores de conducción política del pasado inmediato...Las tensiones sociales generadas por la gran depresión económica se fueron canalizando penosa e incluso torpemente, y pese a los obstáculos puestos en los intereses creados, por una vía constructiva: la electoral".(31)

Para afrontar de alguna forma la grave crisis en que se vio inmersa la economía mexicana en esta etapa, el entonces presidente José López Portillo decidió, en los últimos meses de su mandato, decretar la nacionalización de la banca.

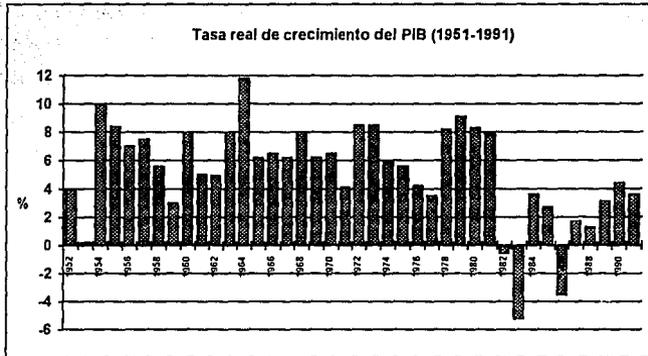
Tal decisión dio lugar a diversas interpretaciones. Para algunos autores como Lorenzo Meyer y Héctor Aguilar Camín, la nacionalización bancaria representó: "la confesión implícita de un mutuo fracaso, el reconocimiento de que había dejado de funcionar un trato histórico con el capital financiero porque el régimen de concesiones económicas en que estaba fundado no garantizaba ya sino desequilibrio económico".(32)

Efectivamente, este hecho representa en gran medida un rompimiento entre el Estado y la élite empresarial. Con ello, el entonces presidente de la República se propuso demostrar finalmente a quién pertenecía el poder político en México.

A su vez, podemos decir que, la nacionalización de la banca tuvo como objetivo reconstituir la legitimidad y el consenso del Estado entre las masas castigadas por el duro entorno económico.

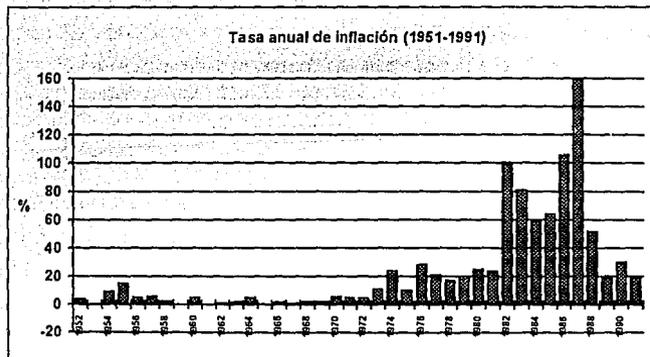
Sin embargo, meses después de la implantación de la medida se corroboró que la nacionalización de la banca no era una respuesta directa a los problemas estructurales de la economía, pues la raíz del problema no radicaba en las estructuras financieras, sino en el modelo global de desarrollo económico.

Gráfica 3.



Fuente: Banco de México e INEGI

Gráfica 4.



Fuente: Banco de México

Tabla 1.

*Indicadores macroeconómicos (1978-1991)*

	<i>Inflación</i>	<i>Crecimiento del PIB</i>
1978-81	23.6	8.4
1982	98.8	-0.6
1983	80.8	-5.2
1984	59.2	3.6
1985	63.7	2.7
1986	105.7	-3.5
1987	159.2	1.7
1988	51.6	1.3
1989	19.7	3.1
1990	29.9	4.4
1990	18.8	3.6

Fuente: Aspe Armella Pedro. El camino mexicano de la transformación económica. p.23

Tabla 2.

*Indice de la Bolsa Mexicana de Valores*

	1983	1984	1985	1986	1987
ENERO	793	3375	3710	14204	60281
FEBRERO	865	4032	4202	14150	79825
MARZO	837	3340	4396	13378	98526
ABRIL	918	2885	4818	12802	120303
MAYO	1098	3282	4597	14677	143308
JUNIO	1424	3172	4958	15988	161667
JULIO	1598	3302	5698	19399	226988
AGOSTO	1571	3885	6743	22365	287395
SEPTIEMBRE	2013	4366	7286	28269	343545
OCTUBRE	2002	3997	9808	35251	200018
NOVIEMBRE	2037	4200	10832	41699	113628
DICIEMBRE	2452	4038	11197	47101	105670

Fuente: Miguel Basañez. El pulso de los sexenios. p.97

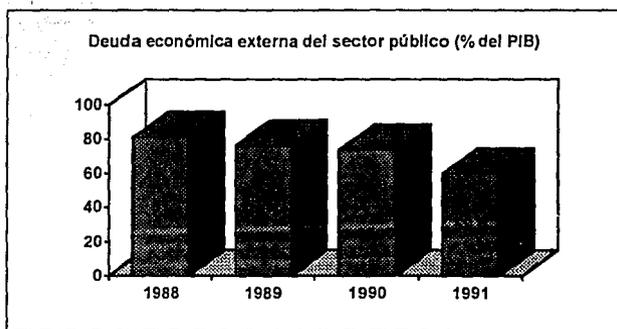
Tabla 3.

*Indicadores del costo de la deuda externa mexicana  
(porcentaje del PIB)*

	<b>Transferencias netas</b>	<b>Servicio de la deuda</b>
1982	5.4	10.1
1983	7.6	12.9
1984	6.1	8.8
1985	5.8	8.5
1986	2.9	8.9
1987	1.6	8.3
1988	5.7	7.0
1989	-0.3	6.4
1990	-2.6	5.3
1991	-5.8	5.2

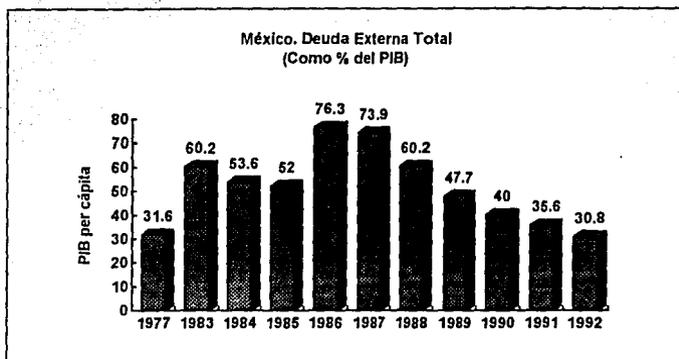
Fuente: Aspe Pedro, Op Cit. pag.39

Gráfica 5



Fuente: Subsecretaría de Asuntos Financieros Internacionales, Secretaría de Hacienda

Gráfica 6



Fuente: Gurriá José Angel. La Política de la Deuda Externa. pag. 243

De esta manera, el escenario para el nuevo gobierno era de recesión, estrangulamiento financiero, desempleo, castigo salarial, cierre de mercados internacionales, caída de gasto público y niveles de inflación nunca antes registrados.

En base a las gráficas (3 y 4) contemplamos que, desde una perspectiva de largo plazo, los años de alta inflación y bajo crecimiento de la economía mexicana, comienzan a perfilarse a partir de los primeros años de la década de los 70. Observamos por ejemplo que, entre 1950 y 1970, nuestro país registró un desempeño macroeconómico notable: el producto interno bruto creció a una tasa promedio de casi 6.6% anual, mientras que la inflación se mantuvo por debajo del 4.5%.

Es a partir de 1972 cuando el país ya se encaminaba a una inflación más alta. Es en el sexenio de José López Portillo y Miguel de la Madrid cuando tienen lugar los niveles más altos de inflación anual acumulada hasta hoy registrada.

En virtud de que el gobierno entrante vio en la nacionalización bancaria el punto terminal de la confianza empresarial, y por ende, de la simbiosis de capital privado con el nuevo gobierno, para fines de 1984 la nueva administración buscó restituir sus relaciones con la cúpula del capital, y al mismo tiempo, mejorar la imagen del país en el exterior, en franco deterioro a raíz de los desordenes económicos y de las medidas emprendidas durante el sexenio anterior.

Desde el mismo día de la toma de posesión de Miguel de la Madrid, el gobierno anunció la reprivatización del 34% del capital de los bancos recién nacionalizados, seguido de una generosa indemnización para los exbanqueros expropiados. Por último les otorgaron facilidades para la adquisición y control de los denominados "intermediarios financieros no bancarios" (casas de bolsa, compañías de seguros, etc.).

Fue precisamente el mercado bursátil el primero en responder a las acciones emprendidas por el nuevo gobierno. Desde los primeros meses de 1983 se inicia una notable recuperación (constante y ascendente) en los indicadores bursátiles (tabla 2).

Este hecho, aunado a una intensa campaña de publicidad, alentaron el retorno de una buena parte de los capitales fugados, que se volcarían en el floreciente mercado accionario, hasta provocarse el boom de 1986 y 1987. Se gestó así, en los inversionistas y pequeños ahorradores, una especie de euforia por participar en la Bolsa, lo importante era no quedarse al margen de la bonanza financiera.

No obstante, la casi total desregularización del mercado propició finalmente el crack de la Bolsa mexicana de valores en el mes de octubre de 1987. El ambiente de incertidumbre provocado por el desplome y la inercia inflacionaria de 6% mensual, dieron lugar a una intensa fuga de capitales, que según fuentes del Banco de México, fueron del orden de unos 3,000 millones de dólares(33).

Con el objeto de detener esta descapitalización del país y a su vez alentar el ahorro interno, el gobierno mexicano decidió elevar las tasas de interés bancario, pero esta medida resultó contraproducente, ya que se provocaron serios trastornos a la estrategia económica planteada para 1988 al propiciarse una alza muy importante en el déficit gubernamental, hecho que a su vez, colocó al país en el camino de la hiperinflación.

Así, tenemos que de 1982 a 1987 hubo en México un crecimiento nulo, no solo un empobrecimiento general, sino también una reconcentración de la riqueza. Para fines de 1987, el número de pobres (ingreso mensual por familia menor a dos salarios mínimos) pasó del 40% de la población al 60%. A su vez, los mexicanos que ganaban más de 14 salarios mínimos pasaron de 8 de cada 100 a principios de los ochenta, a 5 de cada 100 a fines de 1987. El salario mínimo por su parte, entre 1982 y 1987 sufrió una reducción de más del 40% en términos reales. El gasto público de interés social, que ya había empezado a declinar desde los setenta, a partir de 1982 sufrió una caída de su monto per-cápita: una cuarta parte menos en inversión para la salud, una tercera parte menos en inversión educativa (34).

Dentro de este por demás sombrío panorama, se hacía obligatoria la adopción de un programa antiinflacionario urgente y radical, por lo que, en diciembre de 1987 se instrumentó el llamado Pacto de Solidaridad Económica.

El ajuste de los precios básicos de la economía, el mantenimiento de los salarios y otras medidas concentradas en el Pacto fueron posibles mediante un acuerdo de concertación política tradicional. El sistema se vio obligado a recurrir a los actores tradicionales, es decir al sindicalismo organizado y a los empresarios, teniendo los siguientes objetivos:

- Corregir de manera permanente las finanzas públicas. El cambio estructural recibió especial atención, con medidas tendientes a reducir el tamaño del sector público y a privatizar las empresas no estratégicas manejadas por el Estado
- Aplicar una política monetaria restrictiva. La expansión crediticia sólo tendría lugar en la medida en que se consolidaran las expectativas y la reactivación del crecimiento
- Corregir la inercia salarial
- Definir acuerdos sobre precios en sectores líderes
- La apertura comercial
- Optar por un control de la inflación y la negociación de precios líderes en lugar de la congelación total de precios.
- Adoptar medidas basadas en controles de precios negociados. (35)

En su primera fase (de diciembre de 1987 a febrero de 1988) las medidas adoptadas dentro del marco del PSE se encaminaron básicamente a la corrección de los precios relativos y a impulsar la apertura comercial. Así, el acuerdo se centró en los siguientes puntos:

- Ajustar los precios y tarifas de los sectores público y privado
- Reducir el arancel máximo de importación a un 20%
- Aumento salarial del 15% tanto para los salarios mínimos como para los contractuales
- Mantener al mismo nivel de 1987 los precios de garantía para los productores del campo
- Permitir el ajuste del tipo de cambio de acuerdo a las fuerzas del mercado, lo que implicó una devaluación de 3.2% en enero-febrero en relación al nivel de diciembre. (36)

Es preciso señalar que el Pacto se puso en marcha sin ayuda del Fondo Monetario Internacional. Los acreedores externos no reconocieron que existían las condiciones macroeconómicas internas adecuadas para llevarlo a cabo. Es quizá también por este hecho que, en el contenido de este programa económico no se observa ninguna intención de modificar las condiciones financieras relativas al pago de la deuda.

El desplome de los precios internacionales del petróleo en 1985, y su efecto macroeconómico ya mencionado, hicieron surgir serias dificultades para el pago de la deuda externa.

Estas complejas circunstancias, así como las desventajosas condiciones de pago obligaron al Presidente Miguel de la Madrid a dar un viraje en la política de cumplir a toda costa.

El entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público, Jesús Silva Herzog, también llegó a insinuar la posibilidad de una moratoria por parte de México.

Esta nueva posición asumida por el gobierno mexicano generó un alud de reacciones y conjeturas tanto a nivel nacional como internacional.

Al interior muchas opiniones apuntaban a la pronta destitución de Silva Herzog (que de hecho así sucedió) a raíz de sus radicales declaraciones. En el exterior, las presiones de los grupos financieros internacionales, principalmente norteamericanos (Inciso 2.1.4.) no se hicieron esperar.

El gobierno mexicano finalmente cedió ante las presiones y para julio de 1986 firmó la carta de intención con el FMI. Esta renegociación compartió básicamente los mismos puntos del convenio anterior: en esta ocasión el "dinero fresco" fue por un monto de 14 mil millones de dólares y se reestructuró el saldo de la deuda pendiente con los bancos comerciales y el Club de París. (37)

Sin embargo, a pesar de las condiciones relativamente favorables del convenio, otras importantes demandas del gobierno mexicano, como la de modificar sustancialmente los términos de pago, y las tasas de interés, no fueron aceptadas por el FMI.

Más adelante, para marzo de 1987, se firmó otro convenio con los bancos acreedores, con el cual se recalendarizó los pagos de amortización de 43,700 millones de dólares del principal a un plazo de 20 años, con un periodo de gracia de 7 años. (38)

Pero aún cuando estas dos renegociaciones permitieron que el país cumpliera con el servicio puntual de la deuda, se hizo evidente que el problema de México no era de flujo de efectivo, sino más bien los severos obstáculos que la carga de la deuda imponía sobre el potencial de crecimiento. Conviene señalar que, para 1986 esta percepción no era privativa de México, ya que los mercados internacionales comenzaban a reconocer esta realidad.

Como siguiente paso en el proceso de estabilización y crecimiento era un hecho inaplazable la renegociación de la deuda externa, como de hecho ocurrió en el primer año de la administración de Carlos Salinas de Gortari.

En el cuadro 3 se muestra el costo de la deuda externa del sector público. En esta información destaca el hecho de que el servicio de la deuda externa representa un porcentaje de alrededor del 8% del PIB durante los años de ajuste, lo que implica niveles de transferencias netas al exterior bastante importantes.

Desde su discurso de toma de posesión, el 1o. de diciembre de 1988, el presidente Carlos Salinas de Gortari estableció los lineamientos de política de la deuda externa, en base a los siguientes criterios:

- I) Abatir la transferencia neta de recursos al exterior
- II) Asegurar un arreglo multianual a fin de eliminar la incertidumbre de nuevas negociaciones
- III) Disminuir el valor histórico de la deuda externa
- IV) Reducir el saldo de la deuda como proporción del PIB. (39)

Finalmente, en los primeros meses del sexenio salnista las negociaciones con los bancos comerciales, el FMI, el Club de París y el Banco Mundial permitieron la negociación de un paquete financiero que significó una reducción muy importante del saldo de la deuda externa en un monto equivalente al descuento en el mercado secundario de la deuda mexicana.

Como resultado de este paquete, el nivel de transferencias netas del PIB experimentó una disminución considerable (observar tabla 3), hasta lograr un nivel negativo de estas transferencias, lo cual constituye una situación normal en una economía con abundante mano de obra y con escasez de capital.

Mediante la firma de estos convenios de renegociación de la deuda, fue posible obtener un desendeudamiento de la economía del país que merece destacarse: tenemos por ejemplo que, la deuda total del sector público cayó de un 80.5% del PIB en 1987 a cerca de un 46% del PIB en 1991, la deuda externa neta mostró el descenso más significativo: de 57.4% del PIB en 1987 a sólo 27.7% en 1991. Asimismo, los costos por concepto del servicio de la deuda externa total bajaron considerablemente, puesto que en 1982 estos llegaron a situarse en un 43.6% en proporción de las exportaciones de bienes y servicios, para descender a un 18.5% en la primera mitad de 1991. (40)

Estos signos de recuperación de la economía mexicana abrieron el camino para la implementación de medidas muy importantes para llevar a cabo la Reforma del Estado durante el sexenio Salinista, tales como la desregulación, la privatización y las políticas sociales.

### 2.2.3. Coyuntura Sociocultural Nacional

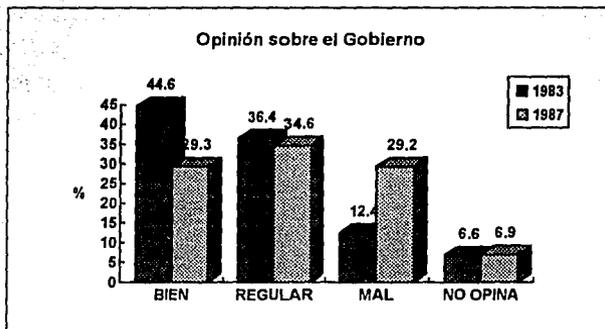
Como ya vimos anteriormente, al cierre de los ochenta tuvo lugar en México la lucha de dos tendencias históricas fundamentales: por una parte el Estado autoritario-corporativo y por otra, la nueva sociedad modernizante, democratizadora y participativa.

El duro entorno económico producto de la crisis de los ochenta provocó la emergencia de una respuesta de carácter defensivo en la población, quien optó por el sufragio como el medio más efectivo para expresar su descontento castigando irreversiblemente la larga hegemonía política del sistema. Los enclaves corporativos se mostraron impotentes frente a la decisión ciudadana de participar en las elecciones, rompiendo de esta forma con los parámetros tradicionales de la política mexicana. No en vano se ha afirmado reiteradamente que las elecciones de julio de 1988 confirmaron el surgimiento de una nueva cultura política en el país.

Sin embargo, ya desde el sexenio de Miguel de la Madrid se empezaban a vislumbrar los primeros indicios de esta nueva actitud por parte de la ciudadanía. Ejemplo de ello son, en 1983 las huelgas de varios sindicatos universitarios, el emplazamiento a huelga general de la CTM y otros sindicatos independientes; en 1984 las manifestaciones de descontento en el desfile obrero; en 1985 los conflictos de diversas instituciones de educación superior del país y, en 1986 la advertencia de los petroleros en el saludo al presidente, así como las movilizaciones obreras y estudiantiles, por citar los ejemplos más relevantes.

La gráfica 7 viene a confirmar esta tendencia de inconformidad en la población respecto al ejercicio gubernamental.

Gráfica 7.



Fuente: Miguel Basañez. Op. Cit. pag. 100

En primera instancia observamos que, en el período comprendido de 1983 a 1987, tuvo lugar una constante negativa en la opinión favorable sobre el gobierno. Para 1987 la opinión negativa del ejercicio gubernamental manifestó un aumento bastante importante, ya que como vemos, pasó de un 12.4% a más del doble: un 29.2%. Otro hecho que resulta de consideración es que la opinión positiva del régimen apenas llega a alcanzar un 44.6% en el año de 1983, para descender hasta un 29.3% en 1987, porcentajes que se sitúan debajo de la media aritmética. Estos "mínimos consensuales" vinieron a ser los pilares de legitimación del gobierno mexicano, los cuales a su debido tiempo vinieron a demostrar la difícil tarea del ejercicio gubernamental, cuando éste es sustentado en bases tan volátiles de legitimidad.

Finalmente, la opinión regular sobre el gobierno, no experimentó grandes cambios durante el período analizado, salvo, una pequeña baja de poco menos del 2%.

La sociedad mexicana experimentó cambios muy importantes en su conformación, los cuales se fueron tornando incompatibles con la vieja institucionalidad política, forjada cuando la sociedad del país era preponderantemente agraria y significativamente distinta a la de hoy.

Tenemos en primer lugar, la evolución cuantitativa de la población, que pasó de 34.9 millones de habitantes en 1960 a 81.2 en 1990. En segundo lugar, hoy se tiene una población predominantemente urbana. Por otra parte, cabe señalar que para 1980 la población de jóvenes era mayor que la población total en 1960.

Aunado al cambio de la magnitud de la población tenemos importantes transformaciones culturales (mayores niveles de alfabetización y escolaridad, cambios en los valores), así como una mayor heterogeneidad social. A los actores sociales tradicionales como obreros, empresarios y campesinos, se vinieron a sumar nuevos actores como las clases medias, cada vez más diversificadas y demandantes, así como los movimientos urbano-populares.

Esta diversificación de intereses, de actores sociales, de grupos de presión y de sus nuevos valores, demandas y expectativas, repercutieron en el sistema político, el cual intentó adaptarse a las condiciones cambiantes, pero no obstante no varió en lo esencial sus bases y mecanismos de operación, que se encontraron en creciente desencuentro con las expectativas de una ciudadanía emergente, fruto de la modernización social y económica experimentada por el país en los últimos 25 años.

Al respecto, David Easton nos explica: "Todos los sistemas políticos se caracterizan por el hecho de que para describirlos como persistentes tenemos que atribuirles el cumplimiento exitoso de dos funciones: asignar valores para una sociedad, y lograr que la mayoría de sus miembros acepten estas asignaciones como obligatorias, al menos la mayor parte del tiempo. Estas dos propiedades distinguen a los sistemas políticos de otras clases de sistemas sociales... Estas dos propiedades constituyen, pues, las variables esenciales de la vida política." (41)

Sin embargo, para 1988, y aún desde mucho tiempo atrás, el sistema político mexicano difícilmente podría ser catalogado como persistente, en virtud precisamente de que su asignación de valores para la sociedad, fue ampliamente rebasada, poniendo en peligro incluso la hegemonía política en México. Luego de casi seis décadas de cohesión y estabilidad política, la emergencia de una nueva ciudadanía mexicana, logró rebasar la capacidad de cooptación y gestoría del régimen, poniendo en evidencia que el sistema político no correspondía ya a la realidad social y cultural de nuestro país.

La crisis económica, los vicios del sistema, aunados a las nuevas características nacionales, fueron erosionando paulatinamente el consenso en torno a la institución presidencial, ya que como explica Raúl Béjar y David Moctezuma:

"En esa medida, la legitimidad del presidencialismo, entendida como la aceptación de un orden sociopolítico considerado ideal, dadas las características que asume la sociedad y el Estado, se vio menudada. Esta pérdida de legitimidad social se expresa en las dificultades para lograr el acuerdo de nuevos o antiguos -pero fortalecidos- actores o fuerzas sociales en torno al poder depositado en la presidencia, es decir, se expresa en una pérdida del consenso sobre el poder presidencial". (42)

Los resultados electorales de 1988 fueron el reflejo más claro de esta nueva actitud social, donde por primera vez, luego de varias décadas, el PRI se vio frente a la seria posibilidad de ser derrotado. Se configuró así un nuevo criterio de legitimidad política en México, que vislumbraba el posible tránsito del mecanismo de inclusión corporativo, al terreno abierto de las elecciones.

Como en su momento lo expresara Aguilar Camín:

"En las entrañas del fin del siglo mexicano luchan las aspiraciones ciudadanas sembradas por las realidades subsistentes del pacto corporativo postrevolucionario. En la lucha de la lógica liberal-democrática -de corte individual, ciudadano - y la lógica nacional-popular -de inspiración autoritaria, corporativa, colectiva.

No hay síntesis feliz de esas dos lógicas nacionales. En sus circuitos se mezclan y pelean, como un baile promiscuo, valores antagónicos. Cambian de bando y de ritmo, según la tonada del momento, pero mantienen la identidad profunda de sus estilos, a menudo inacoplables.

La crisis de los ochenta ha convertido esos valores en los polos de cavilación y de acción política de fin de siglo. Son:

- Democracia o corporativismo
- Derechos ciudadanos o fueros de las corporaciones
- División de poderes o presidencialismo omnímodo
- Cultura electoral de votos libres o cultura clientelar de votos asignados
- Mercado y precios reales o economía de subsidios
- Agricultura capitalista o reforma agraria
- Liberalización comercial o proteccionismo industrial
- Integración con el exterior o aislacionismo productivo
- Estado débil, subsidiario, recortado o Estado fuerte, rector, asistencial. (43)

Cabe señalar que esta nueva actitud ciudadana no es privativa de nuestro país. Como ya señalamos previamente (inciso 2.1.3.), se trata de un fenómeno internacional, producto de la crisis económica mundial, que conduce a la reafirmación de pueblos y ciudadanos que defienden su individualidad y diferencia en medio de esta dinámica de creciente diversificación de intereses.

## Notas bibliográficas

1. Paz Octavio. Pequeña Crónica de Grandes Días. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1990. p.21
2. Gorbachov Mijail. La Perestroika. Nuevas ideas para mi país y el mundo. Editorial Diana. México 1989. pp. 15-65
3. Idem. pp.15-65, 83-90
4. Citado por Castañeda Jorge. La casa por la ventana. México y América Latina después de la Guerra Fría. Editorial Cal y Arena. México 1993. p.96
5. Merle Marcel. Sociología de las Relaciones Internacionales. Editorial Alianza Universidad. Madrid, España 1986. p.214
6. Drucker Peter. The changed world economy. en Foreign Affairs Vol.64 Núm.4. Primavera de 1986. p.791
7. Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas. El Mercado Único Europeo y América Latina. Madrid, España 1991. p.8
8. Guerra Borges Alfredo. Integración económica en América Latina y el Caribe. Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. México 1991. p.11
9. Jiménez Hernández Dolores. México ante el proceso de desarrollo de la Cuenca del Pacífico. Tesis de Licenciatura de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. México. Abril 1989. p.89
10. Wolf Alan. Los límites de la legitimidad. Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo. Editorial siglo XXI. México 1987.

11. Citado por Rhys O. Jenkins. La experiencia de Corea del Sur y Taiwan, ejemplo para América Latina?, en: Revista de Comercio Exterior. Vol.42 Num.12. Diciembre de 1992. p.1127
12. Véase Idem. pp.1120-1130
13. Diálogo Interamericano. "El nuevo mundo", en: Nexos. No. 159. Año 14. Vol. Marzo de 1991. p.36
14. Pavlovich Petrusenko Valentín. "Las dificultades de la Transición democrática en Europa del Este". Ponencia pronunciada en el Coloquio sobre Transiciones a la Democracia en Europa y América Latina. Universidad de Guadalajara. 21 de enero de 1991.
15. Lowenthal Abraham. en: Bueno Gerardo,(compilador). México-Estados Unidos 1986. El Colegio de México. Colección México- Estados Unidos. México 1987. pp.51-52
16. Idem. p.52
17. Jiménez Guzmán Rodolfo. Op. Cit. p.104
18. Lowenthal Abraham. Op. Cit. p.41
19. Castañeda Jorge, Pastor Robert. Límites en la Amistad México-Estados Unidos. Editorial Joaquín Mortiz. México 1989. pp.39-40
20. Ojeda Mario. en: Bueno Gerardo. Op. Cit. pp. 21-40
21. Ojeda Mario. Alcances y Límites de la política exterior de México. El Colegio de México. 1976. p.93
22. Idem. p.94

23. González Juan el al. "El impacto de las audiencias Helms en la relación bilateral". en: Carta de política exterior mexicana. Año.VI, Num. 2. Abril-junio de 1986. p.5
24. Thorup Cathryn. "México-E.U.: la democratización y la agenda bilateral". en: Nexos. No.162. Julio de 1990. pp. 57-58
25. González Gutiérrez Carlos, en: Bueno Gerardo. Op.Cit. pp.224-225
26. Sánchez Susarrey Jaime. La transición incierta. Editorial Vuelta. México 1991. pp. 157-158
27. Aguilar Camín Héctor. Después del milagro. Editorial Cal y Arena. México 1991. pp. 262-263
28. Molinar Horcasitas Juan. El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México. Editorial Cal y Arena. México 1991. pp. 129 y 126
29. Aguilar Camín Héctor, Meyer Lorenzo. A la sombra de la Revolución Mexicana. Editorial Cal y Arena. México 1993. p.241
30. Idem. p.243
31. Idem. p.280
32. Ibidem. p.257
33. Basañez Miguel. El pulso de los sexenios. Editorial siglo XXI. México 1990. p.105
34. Aguilar Camín, Meyer Lorenzo. Op. Cit. pp.269-270

35. Aspe Armella Pedro. El camino mexicano de la transformación económica. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1993. pp.29-30
36. Gurria José Angel. La política de la deuda externa. Editorial Fondo de Cultura Económica. Colección: Una visión de la modernización en México. México 1a. edición 1993. p.85
37. Aspe Armella Pedro. Op. Cit. p.119
38. Idem. p. 119
39. Gurria José Angel. Op. Cit. p. 108
40. Aspe Armella Pedro. Op. Cit. pp.129-130
41. Easton David. Enfoques sobre teoría política. Amorrortu Editores. Buenos Aires, Argentina 1982. pp. 222-223
42. Béjar Navarro Raúl. EL Mexicano. Aspectos Culturales y Psicosociales. UNAM. México 1988. p.325
43. Aguilar Camín Héctor. Después del Milagro. p.36

### 3. GENESIS Y DESARROLLO DEL ESTADO MEXICANO

En virtud de que la presente tesis de investigación tiene como agente central de su estudio al Estado mexicano, en este apartado nos avocamos a realizar una perspectiva histórica del mismo, desde su origen y evolución, hasta la década de los ochenta, que es el momento en el que los mecanismos y formas de intervención estatal que desde la Revolución mexicana se había ido gestando y consolidando, parecen haber llegado a su agotamiento.

Asumimos una perspectiva histórica ya que ésta nos permitirá vislumbrar la génesis de la participación estatal en la economía, esto es, cómo comenzó y cuáles fueron sus saldos. La intervención estatal ha sido, como veremos, dinámica y contradictoria, es decir, no siempre ha sido la misma, ni tampoco ha respondido a las mismas necesidades ni objetivos. Por ello, en este capítulo damos un panorama a grandes rasgos del itinerario histórico perseguido por el Estado mexicano en una perspectiva de análisis global que nos permita descubrir su participación estratégica en el desarrollo, y al mismo tiempo, conocer la dinámica de los cambios en las coyunturas clave, a fin de contar con una referencia global que ilustre el papel del Estado en el desarrollo de nuestro país.

#### 3.1. Época Pre-colombina

Hemos escogido para describir y explicar la organización política de los pueblos indios de México, al de los aztecas, no solo por ser epónimo, sino porque es el que llegó a conformar una expresión más compleja y lograda y sobre la cual se tiene mayor información. Además, en cierta medida todos los pueblos pre-colombinos se aproximan al tipo azteca, con las muchas variantes que su peculiar circunstancia trae consigo.

La estructura social de la tribu mexicana, durante su migración y a su arribo al valle central, fue muy simple y esencialmente igualitaria. Estas características hacían que la diferenciación de las funciones sociales y la aparición de un poder organizado, no se hicieron necesarias.

Entre los guerreros y agricultores mexicanos, cada jefe de familia participaba en las discusiones donde se trataban asuntos importantes. Pero solo los sacerdotes de Huitzilopochtli, que además de sus funciones sacerdotales, ejercían una especie de mando militar y de autoridad sobre el conjunto, formaban en esta época la naciente clase dirigente y el núcleo de un poder embrionario.

No es sino hasta la segunda etapa organizativa, con la sedentarización en el islote, que se produce un asombroso desarrollo de Tenochtitlan. La sociedad mexicana experimenta una importante diferenciación y se torna una unidad compleja.

Ahora las diversas funciones son ejercidas por las diversas categorías de la población, y la clase dirigente dispone de vastos poderes. El sacerdocio, importante y venerado, no se confunde con la autoridad civil o militar, los comerciantes cada vez adquieren mayor influencia, y a la par la riqueza y la miseria también hacen su aparición.

Así, la organización política del pueblo azteca alcanzó niveles inusitados en su época. El desarrollo de esta cultura es puesto de relieve por Antonio García Valencia cuando afirma que: "la expansión de los mexicanos no se debió a su actividad guerrera, sino que siendo, verdaderos genios de la organización y del método, lograron sus propósitos de hegemonía y unificación gracias a su astucia económica, a su visión política, realizada con extrema paciencia que combinaba todos los métodos conocidos de integración política, parentesco, alianzas, amistad, pactos, libertad, autonomía, centralización, conveniencia económica, guerras, amenazas, etc." (1)

No puede dejar de mencionarse, la enorme fuerza que el misticismo religioso tenía dentro de la organización azteca, el cual permeaba todos los ámbitos de esta sociedad. La incipiente organización estatal precolombina, no podía escapar de esta irrefrenable influencia, ya que como explica George Vaillant: "El crecimiento de la civilización, con la ramificación resultante de las funciones sociales y del equipo material, condujo, igualmente, a una concepción más compleja del Universo, que se manifestó en la estratificación de los dioses y de las diosas y en una especialización de sus funciones. Este resultado llevó a una práctica más rigurosa del rito, que absorbió una gran parte del producto material e intelectual del Estado". (2)

Efectivamente, es innegable que la cultura azteca es fruto de su religión, y que sus funciones políticas y la guerra, se encontraban indisolublemente ligadas a sus creencias religiosas, en contraste con la separación prevaleciente en el Estado moderno.

Según establece el Códice Mendocino, 21 dignidades -posiciones honoríficas- y las jerarquías religiosa, militar, fiscal, comercial, educativa y jurídica, entreveradas unas a otras y sometidas a los dos grandes poderes de

organización, el administrativo y el ejecutivo, configuraban el complejo aparato estatal.

Las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, estaban presentes, pero no en el modelo liberal de división de poderes, típico del Estado moderno. El poder ejecutivo, con el Tlatoani como autoridad suprema, no solo ejecutaba disposiciones normativas, sino que actualizaba el derecho y dictaba normas de conducta y de política.

De esta manera, el ejecutor hacía también las veces de legislador. (3)

En la cima de la jerarquía social, tenemos al tecuhtli, palabra que designa al "designatario", "señor", es decir, a la capa superior de la clase dirigente en el orden militar, administrativo o judicial.

Aún cuando la designación de un nuevo tecuhtli recaía las más de las veces en algún miembro de la familia del tecuhtli anterior, en la práctica, más que de una elección, se trataba más bien de una presentación, ya que el emperador era quien designaba en última instancia.

Como vemos, los vestigios que quedaban de la democracia primitiva característica de la primera etapa organizativa de la sociedad azteca, fueron absorbidos por la incipiente máquina estatal: ahora el poder no llegaría al elegido desde abajo, sino desde la cúspide.

Después del Tlatoani, seguía del Cihuacóatl, quien realizaba acciones de gobierno, de hacienda, de justicia en general, aunque siempre de manera subordinada a la decisión del emperador. Cabe señalar, que, de acuerdo a José López Portillo y Pacheco(4) esta dualidad compartida del poder, corresponde a los tiempos posteriores a Moctezuma, cuando éste, reconociendo las aportaciones de su gemelo Tlacaelel en el triunfo sobre Azcapotzalco, decidió confiarle parte en el ejercicio gubernamental.

En virtud de que, como hemos señalado, la religión constituyó un elemento esencial en el desarrollo de esta sociedad; la función ejecutiva era una suma de administración para la guerra, que mantenía y justificaba la organización al favorecer el cumplimiento de la misión cósmica encomendada al pueblo elegido.

Jackes Soustelle (5) observa tres categorías de funcionarios entre los aztecas: la primera de gobernantes, tlaocchtecuhtli, cuyas atribuciones eran principalmente de índole civil y administrativa. El segundo grupo englobaba

a los encargados de la administración, los "calpixque", egresados del calmécac. La tercera categoría comprendía a los jueces que eran escogidos entre personas experimentadas, o bien entre gente del pueblo.

Por lo que toca a la función judicial, ésta no estaba encomendada a algún órgano específico independiente de las demás instancias de poder, pues, como apunta Friedrich Katz, "los jueces eran nombrados por el gobernante y procedían del calmécac, es decir, pertenecían a la nobleza. Tenían bajo sus órdenes una especie de empleados de policía facultados para llevar a cabo las detenciones". (6)

José López Portillo (7) por su parte, pone de relieve esta relativa autonomía de la función judicial, pues, según explica, aún cuando el Tlacatécatl conocía de las causas civiles y criminales, quien resolvía en última instancia era el Cihuacóatl.

Los juicios importantes entre los pillis eran resueltos, según su arbitrio y, en última instancia por el Tecuhtli, auxiliado por tribunales especializados.

En cada capulli, había un juez llamado Teuctli o alcalde, que juzgaba los asuntos menores y rendía cuenta al tribunal del Tlacatécatl. En cada barrio los Tentectlapixques trabajaban como jueces de paz y prevenían conflictos.

Por lo que respecta a las normas de administración, éstas carecían de generalidad; no estaban escritas, obedecían costumbres y órdenes del Tecuhtli o Cihuacóatl, y eran severamente sancionadas.

En esta cultura existía un conjunto bien organizado de procedimiento de pruebas y sentencias. Los jueces trabajaban arduamente y los juicios no podían tener una duración mayor de 4 meses.

Se trataba pues, de una sociedad bien organizada, regida por un eficiente sistema judicial y por una norma penal muy rigurosa, la cual ya presentaba progresos muy importantes, primero por estar escrita, y después porque anunciaba ya la generalidad propia de una norma jurídica. (8)

Sin embargo, aún cuando el orden normativo azteca estaba en un acelerado proceso de formación, este se encontraba en una etapa primitiva, en la que las normas, de no cumplirse, se sancionaban con la fuerza del propio grupo, y se establecían sin las distinciones que históricamente se fueron gestando en Occidente para separar al derecho

de las demás normas, propia del Estado moderno y que evoluciona hasta el Estado de Derecho como su característica más acabada.

Por lo que toca a la soberanía, característica esencial del Estado moderno, es obvio que nada semejante vamos a encontrar en la cultura mexicana, más que nada porque sus condiciones de existencia no planteaban este problema.

Pero, evidentemente, como hemos visto, había un poder superior dentro del territorio y sobre la población, que cumplía con la necesaria función de resolver en última instancia los conflictos que se suscitaban, tanto para establecer como para hacer cumplir el orden de la organización.

En este caso, el Tecuhtli, como encarnación misma del dios Huitzilopochtli, tenía la fuerza soberana, entendida como poder real y de hecho que, obviamente no se expresaba como derecho. Era un simple fenómeno de fuerza, de hacer y obligar a hacer, sin más límite que la capacidad física, y en algunos casos, las costumbres y la opinión de los más viejos.

### **3.2 La Colonia**

Con la fusión de dos grandes culturas, la española y la mexicana, nace la sociedad de la colonia, una sociedad con notable estratificación social y política, que se prolongaría a lo largo de tres siglos.

Si los aztecas estaban organizados en clases -sacerdotes, guerreros y comerciantes entre otros-, la colonia se constituyó corporativamente y en castas, la iglesia, los hacendados, el ejército, etc., por una parte, y los españoles, criollos, indios, etc. por la otra. Amplia repercusión tendría esta organización social en la conformación de la estructura del incipiente Estado mexicano.

Dentro de la sociedad de la colonia tenemos que, los españoles y en menor grado los criollos y los euromestizos fueron los monopolizadores de la gran propiedad y de la riqueza, aunque en el caso particular de estos dos últimos, permanecieron vedados de las funciones políticas y administrativas importantes; los afromestizos e indomestizos se emplearon en los servicios domésticos y en la pequeña industria; los indígenas por su parte, fueron la víctima permanente de este régimen de explotación, al igual que los negros, el fraile y el clérigo fueron formando paulatinamente un núcleo de poder por la continua concentración de riqueza territorial, así como su dominio

sobre la conciencia religiosa, no solo de los indígenas sino también de las clases dominantes. (9)

La conquista de México, tuvo en realidad el carácter de una empresa privada. La corona, independientemente de lo que había logrado consolidar el poder del Estado, y que se iniciaran importantes programas de integración y expansión económica, no contaba con la infraestructura necesaria para emprender por cuenta propia, la administración de los nuevos dominios.

A raíz de ello, la monarquía española, en las primeras etapas de la colonia, se vio precisada a delegar amplísimas facultades y privilegios a aquellos de sus súbditos que asumieran por su cuenta y riesgo las tareas que exigía el descubrimiento, la conquista y la colonización de América.

No obstante, la magnitud de los descubrimientos, así como la importancia y poder que adquirían los nuevos empresarios frente a la autoridad real, propició que se iniciara una lucha secular entre los intereses público y privado, que culminaría con la consolidación del Estado español y su gobierno en la Nueva España.

En efecto, como explica Agustín Cué Cánovas: "En tanto que el poder de los monarcas se dirigía a la concentración de las instituciones políticas bajo un gobierno autoritario y soberano, los conquistadores, colonizadores y sucesores, representaron la prolongación, en el espacio histórico, de la nobleza feudal española y de la tendencia a la dispersión de fuerzas e instituciones, característica del feudalismo medieval". (10)

De tal manera, el gobierno colonial puede ser dividido en dos épocas: la austriaca y la borbónica. (11)

La primera corresponde a cierto tipo de gobierno con muchas reminiscencias medievales, donde el rey tenía a su cargo prácticamente todas las funciones: legislativas, administrativas y judiciales. Las legislativas las ejercía a través de cédulas reales, provisiones, cartas, ordenanzas y reales órdenes. Las funciones judiciales las ejercía el monarca casi siempre en última instancia, por medio de autos y provisiones.

Desde los reyes católicos se inició un proceso de centralización paulatina del poder. Las cortes fueron perdiendo sus facultades, quedándose solo el derecho de aprobar el "servicio", del que fueron despojadas en 1667. Posteriormente los corregidores significaron un nuevo paso en la política de

intervención directa de los monarcas en las ciudades, siendo también factores de concentración de poder.

Con la llegada a la Ciudad de México del primer virrey, Antonio de Mendoza, en 1535, se completó el aparato de gobierno central de la Nueva España. De tal suerte, para mediados del siglo XVI quedó ya bien definida una organización de jerarquías que hizo posible la centralización del poder en manos del monarca español.

El aparato político de la Nueva España, a partir de la instauración del virreinato quedó integrado por los siguientes órganos:

- central-peninsular, representado por el rey y el Consejo de Indias
  - central-novohispano, integrado por el virrey y la Real Audiencia de México
  - provincial y distrital, compuesto por los alcaldes mayores, corregidores y gobernadores de los distritos y provincias
  - local, representado por los cabildos o ayuntamientos y sus oficiales.
- (12)

La centralización política y administrativa se logró mediante la creación, en 1524 del denominado Real Consejo de Indias.

Este constituía prácticamente el brazo ejecutor de la monarquía real en América, y el principal medio para la administración colonial en los primeros 2 siglos.

El Consejo tenía a su cargo la administración, supervisión y reglamentación de todos los asuntos del gobierno colonial, y sus principales funciones eran:

- ⇒ Como comité legislativo: postulaba normas generales para las colonias
- ⇒ Como centro administrativo: constituía una instancia intermedia entre el monarca y la administración regional
- ⇒ Como organismo conciliador: ofrecía dictámenes y consultas
- ⇒ Como tribunal supremo: trataba asuntos contenciosos de carácter público y privado. (13)

Una vez diseñado el esquema centralizado de gobierno y creado el Consejo de Indias, la Corona inició la administración jerarquizada del territorio mediante el establecimiento de virreinos y de los funcionarios a cuyo cargo estaría la organización: virreyes, capitales generales, gobernadores, oidores. En su mayoría eran españoles, seleccionados más que por sus capacidades,

por sus servicios y lealtad a la Corona, pues como afirma Diego López Rosado: "Ninguna técnica existía para reclutar a los funcionarios de mayor jerarquía. La selección permaneció en gran parte sobre la base del favoritismo cortesano, del rango nobiliario, de los servicios a la Corona y de las ligas con el Consejo de Indias. Necesariamente tenía que ocurrir así dada la importancia que tenía la confianza y la lealtad personales." (14)

Los virreyes y capitanes generales eran representantes directos del Rey. Eran los ejecutores de la política real. Tenían a su cargo la administración y control de todos los asuntos civiles y militares, y la supervisión de los asuntos financieros, de justicia, y los asuntos regulares de la iglesia. Aún cuando el virrey, como presidente de la Real Audiencia, no tenía más que voto consultivo en los asuntos judiciales, entre sus poderes gubernativos destacan los de reglamentación de la vida colonial.

A raíz de su gran prestigio e influencia, manejaban frecuentemente, a su arbitrio, la distribución de los cargos públicos y las encomiendas. Su tarea principal consistía en enviar los mayores fondos posibles a la Corona, por lo que podían ser removidos a voluntad del Rey. Por la excesiva discrecionalidad en sus tareas, no fueron pocas las pugnas con la Corona.

Las Audiencias por su parte, tenían como función principal la elaboración e interpretación de los asuntos legislativos y judiciales. A su vez, constituían una especie de Corte de Apelaciones. Sus fallos eran inapelables, a excepción de ser conducidos ante el Consejo de Indias, órgano ante el cual estaban subordinadas jurídicamente. Asumían las funciones del virrey en caso de ausencia o enfermedad. Como un rasgo importante tenemos que, sus miembros, los oidores, gozaban de una permanencia mayor que los virreyes, por lo que mantenían una mayor continuidad en sus acciones y en su influencia en el gobierno colonial.

Los gobernadores, alcaldes mayores o corregidos, estaban al frente como jefes gubernativos o jueces superiores en sus distritos y dependían del virrey. Eran los representantes de la autoridad central de la corona en los distritos que estaban a su cargo.

En la base de esta estructura política-administrativa estaba el Ayuntamiento o Cabildo. Esta era la autoridad local por medio de la cual los vasallos conocían la autoridad real. A su vez, los cabildos se dividían en dos grupos de españoles y de indios, los primeros estaban integrados por alcaldes ordinarios -dos por cada cabildo-, y de acuerdo a la importancia del municipio, se nombraban regidores. Los cabildos indígenas por su parte, se

encontraban sujetos a la autoridad de funcionarios españoles llamados subdelegados, aunque conservando sus gobernadores y alcaldes indios. (15)

Esta tutela a la que estuvo sometida la población amerindia, determinó la condición dependiente y discriminada en que fue mantenida durante la etapa colonial. Como vemos, no se permitió el acceso al mundo político de los españoles, pero se les concedió un gobierno local semiautónomo, conforme a una vieja institución política española: el ayuntamiento. (16)

Se trató en realidad de una deliberada política virreinal tendiente a la obtención de las enormes ventajas derivadas de la hispanización política y simultáneamente a la progresiva restricción de la autoridad imperial indígena.

Entre las principales funciones del gobierno indio tenemos: el cobro de la tributación, el reclutamiento de la mano de obra, y la política o mantenimiento del orden.

Uno de los rasgos característicos del gobierno de los Austria en la Colonia, era, como hemos visto, su temor a dejar demasiada iniciativa en manos de los colonizadores. Por una parte, su política en España era centralizadora y tendiente a una mayor autoridad del rey. Por otra parte, se buscaba no conceder en las colonias mercedes señoriales a los conquistadores, procurando un control excesivo de la metrópoli, la cual desorganizaba el crecimiento lógico de los intereses que los colonizadores tenían.

Con la muerte de Carlos II, en 1700, finalizó el gobierno de la Casa de Austria en España. El rey Felipe V de Borbón inició el dominio de la casa de Francia. Es entonces cuando se produce un gran cambio en las características y funciones de los reyes, con su consecuente efecto en la Nueva España. Todo ello bajo el predominio de una época diferente: el Depotismo Ilustrado, el Racionalismo, la revolución industrial de aquel momento y la Ilustración.

Como una de las medidas iniciales de esta política reformista, Felipe V modificó la estructura administrativa del reino. Por cédulas del 20 de enero y 11 de noviembre de 1717 creó la Secretaría del Despacho de Indias, que centralizaba las principales facultades quitándoselas, en buena parte, al Consejo de Indias. A mediados del siglo ya eran cinco secretarías organizadas por materias: Secretaría de Estado, Asuntos Extranjeros, Asuntos Eclesiásticos, Justicia Minería e Indias, Guerra y Hacienda. (17)

Esta transformación de la estructura política de España, fue decisiva, con ella Felipe V plasmó a su régimen un nuevo carácter: el centralismo realista.

En el aspecto político, el paso más trascendente se dio cuando la Corona estableció una serie de medidas para neutralizar y subordinar el enorme poderío que la Iglesia había adquirido hasta ese momento al grado tal de constituirse de hecho en un Estado dentro de otro Estado. (18)

Para lograr tal objetivo, el gobierno prohibió el establecimiento de nuevos conventos y decretó la expulsión de los jesuitas. Posteriormente dictó medidas para eliminar los fueros y privilegios eclesiásticos, obligándolos a someterse a la jurisdicción civil. (19)

Sin embargo, no fue sino hasta 1804, con la expedición de la Real Cédula de Consolidación, que se dio el golpe decisivo contra la Iglesia. Por esta ley se mandaba recoger los capitales de juzgados de capellanías y obras pías para su envío a España. La Corona por su parte, se obligaba a reconocer los capitales y a pagar los réditos con hipoteca de las rentas reales.

Con estas disposiciones se afectó no solo a la Iglesia, sino también a la oligarquía terrateniente, la cual se vio desprovista de los créditos que generalmente obtenía de las arcas del clero, y lo que era aún más grave, se vio obligada a hacer efectivas las enormes deudas que tenía acumuladas.

Otra de las reformas más importantes de la organización política y económica de la Nueva España, se da con el establecimiento del sistema de intendencias las cuales fueron suprimidas en 1718, pero restablecidas en 1749. Este sistema obedeció en lo político, al propósito de concentrar las instituciones de gobierno dentro de un régimen que impidiera toda tendencia particularista y asegurara el dominio español de la Nueva España. Inspirada en el sistema político francés, al mismo tiempo que mermaba la autoridad de los virreyes, limitaba la de los ayuntamientos, todo ello en beneficio directo de la Corona española. (20)

La organización provincial fue sustituida por 12 Intendencias: Durango, Guadalajara, Guanajuato, México, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Michoacán, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Estas se subdividieron a su vez en partidos, a cuyo mando estaban los intendentes o gobernadores, que eran los funcionarios responsables de la administración de las finanzas, la justicia y los asuntos militares. Cabe señalar que el nombramiento de estos funcionarios tenía como fin limitar la autoridad del virrey, de suyo endeble y contradictoria.

La política reformista, también se extendió a la esfera militar. La organización formada con fuerzas locales, fue transformada en un ejército profesional, con soldados ligados a la península. Sin embargo, al advertir su poder, el ejército se constituyó como grupo de presión ávido de los privilegios que su posición le otorgaba.

A pesar de las reformas, ello no varió el orden de las cosas, que regía la vida colonial desde sus inicios: la división de castas continuaba, complicándose con la existencia de estructuras sociales, jurídicas y políticas contradictorias; donde las distintas facultades y funciones estaban mezcladas unas con otras; en el hábito de realizar determinadas prácticas, teniendo leyes ordenando lo contrario; bajo instituciones políticas contrapuestas por el temor de la metrópoli a definir la forma y la estructura de su poder político, todo ello hacía que el paso de la Nueva España fuera titubeante e inseguro.

La política de la España imperial de fortalecer las relaciones de dependencia con la metrópoli, a la larga resultó contraproducente. La presencia demográfica de los criollos creció considerablemente y el hecho de vedarles acceso a las altas posiciones políticas fue generando descontento generalizado.

Aunado a ello tenemos el surgimiento de nuevos e influyentes grupos en el ejército, la iglesia, la administración pública, la minería, el comercio y la agricultura, quienes exigían un lugar en la toma de decisiones. En el punto más álgido del conflicto irrumpió el movimiento de independencia.

La invasión de España por el imperio francés y la abdicación de Fernando VII en favor de Napoleón ofrecieron la coyuntura adecuada, en este marco de efervescencia política, para que los criollos, con amplia presencia en los cabildos, invocaran el principio de la reasunción de la soberanía.

### 3.3 La Independencia

Con la consumación de la Independencia en 1821, una nueva organización social y política se va configurando en nuestro país. La persistencia de fueros y privilegios en un contexto de desigualdad jurídica, y el surgimiento del fenómeno de vacío de poder en el aparato estatal son las notas dominantes de México hasta bien entrado el siglo XIX.

Estos elementos superestructurales, sumados a la permanencia de un sistema productivo fincado en el régimen de hacienda, hacía del nuestro un país oscilante entre el progreso y el retroceso. Un Estado que pretende consolidarse como entidad nacional -fuerte y legítima- y una nación en busca de su entidad, son los signos de este periodo. Se trata pues, del "periodo formativo" del Estado Mexicano.

Con la abdicación de Iturbide, en marzo de 1823, se empieza a gestar la formación del Estado Nacional; propiamente dicho, que rompe con el orden y dominio establecido por los españoles, y representado por el imperio Iturbidista como el último de los baluartes.

En esta etapa inicial, el Estado nacional, "era un pacto entre diferentes provincias que proclamaban su autonomía, pero a la vez reconocían, o al menos se comprometían a hacerlo, la existencia de una autoridad política superior a todas ellas o sea: la federación" (21)

El llamado "periodo de la anarquía" contempla un Estado nacional que lo es solo de nombre, pues en la realidad no hay autoridad ni control efectivo sobre la población y el territorio. Hay, además una duplicidad de poderes locales autónomos; que son la expresión más sobresaliente de la debilidad del poder central. (22)

Por consiguiente, más que un poder político central y unificador, existe el poder de los propietarios. Ahí, el nascente Estado inicia su vida en un contexto de extrema fragmentación y dispersión del poder; debido en gran parte, a la naturaleza del dominio español, recién destruido.

Producto de la revolución de Independencia, la ruptura con el imperio español tuvo importantes consecuencias, tanto a nivel interno como externo, las cuales dificultaron la consolidación del poder político central en el país.

El fin del "pacto colonial" suprimió la relación que tenía la Nueva España con el mercado mundial, abriendo entonces la posibilidad de establecer nuevas conexiones, sobre todo con Inglaterra.

La dinámica de expansión industrial del capitalismo europeo del siglo XIX, descansa sobre todo en el control de los abastecimientos de los productos primarios (agromineros) de los países periféricos, y por lo tanto, en su control de su red de comercialización con el mercado mundial. (23)

Esta "circunstancia histórica" fue de gran importancia en la construcción y naturaleza del incipiente Estado mexicano, pues ello permitió la disolución de la oligarquía usufructuaria del orden colonial y el surgimiento de nuevos centros de poder en todo el país.

Al derrumbarse la dominación española, con su política de privilegios a cuerpos locales, dejó tras de sí un legado de conflictos sectoriales y regionales.

A su vez, la libertad de comercio, implementada con las reformas borbónicas de 1776, favoreció la decadencia de la oligarquía colonial, pues tanto el Consulado de Comerciantes, como el Consulado de Mineros, los Hacendados y la Iglesia, vieron fuertemente afectado su control sobre las redes de comercialización. (24)

Los grupos regionales de comerciantes y hacendados, aprovecharon este relativo debilitamiento, iniciando un fuerte desarrollo, que solo fue posible mediante la lucha continua con la antigua oligarquía.

De este modo, se "fortaleció a todas las fuerzas centrífugas que la sociedad mexicana contenía, al tiempo que se dificultó la consolidación de un poder político propiamente nacional". (25)

La edificación del nuevo Estado se inició sin un poder hegemónico estable, pues en lugar de alianzas duraderas existían fuertes luchas entre los grupos propietarios, en los que se asentó la inestabilidad política característica de esta etapa.

Empero, si algunos grupos de la élite colonial se debilitaron, otros como los Hacendados y la Iglesia se fortalecieron.

Por una parte la capacidad militar de los hacendados, los convertían en un real factor de poder.

La Iglesia como explica Reyes Heróles: "Disfrutaba de una influencia extraordinaria, por ser el más rico propietario del país; pero su influencia, su poder social y político era aún mayor que el equivalente a su poder económico. Los miembros del clero no estaban aislados, convivían con el resto de la población y en la difusión y dispersión de su organización en todo el país, en su cercanía a los núcleos de población, se encontraba una causa de la amplitud de su poder social". (26)

El ejército por su parte, tras la guerra de Independencia, asume el papel estratégico, debido a que se constituye como una fuerza centralizada, que no solo sirve a los intereses eclesiales y de los terratenientes, sino aún a los intereses personales. Su importancia como factor de poder es latente, pues de acuerdo a Moisés González Navarro: "La República gastaba 14 millones de un presupuesto total de 23, en sostener 5 mil soldados y 18 mil oficiales que gravitaban sobre la deuda pública". (27)

El desplazamiento de los españoles en la toma de decisiones para la vida del país, planteó para la comunidad política mexicana, la conformación del Estado -como entidad jurídico-política- debatiéndose entre la forma federal y la central.

Al interior del congreso constituyente todos estaban a favor del establecimiento de un sistema republicano.

De un lado estaban los partidarios de un régimen de corte central, donde las provincias se subordinarían a la capital, y era apoyada por el alto clero, los ricos propietarios y los altos mandos del ejército. Su lema era: "orden público, religión y fueros". Pugnaban por el mantenimiento de los privilegios gozados en el régimen colonial.

Por otro lado estaban los partidarios del régimen federal, influenciado por el modelo norteamericano y convencidos de las ventajas de la descentralización; eran apoyados por las logias masónicas y la clase media; su lema era: "libertad y progreso". Para ellos... "el estado debería estar por encima de todo supuesto derecho personal, de todo juicio moral (la Iglesia) y de toda restricción política (el absolutismo) que pretendiera superponerse en detrimento del ejercicio de la libertad". (28)

Empero, la pugna entre federalistas y centralistas, no era artificial ni producto de meras inquietudes intelectuales, había intereses y realidades definidos por cada bando. Como explica Luis García Cárdenas: "... en última instancia federalismo y centralismo no son más que una expresión político-jurídica de una necesidad histórica: la formación de un Estado nacional que garantice la reproducción y legitime el dominio de las oligarquías y corporaciones. En vista de que este Estado no expresa en forma acabada la organización política de la sociedad, las oligarquías regionales (federalistas) y corporaciones (centralistas) entraron en lucha en el terreno de lo concreto. Es decir, se dedicarán a dirigir lo existente en materia gubernamental con vista a sus intereses inmediatos por medio del congreso y el ejecutivo". (29)

Pero la realidad económica y social del país sería un fuerte obstáculo para el desarrollo político del mismo, así como para la edificación del Estado, retrasándolo por varias décadas.

El problema principal de la nación en aquel momento era lograr la unificación política, cuestión prácticamente imposible de realizar en un país en bancarrota, fragmentada en pequeñas comunidades aisladas dentro de un vasto territorio, y donde las vías de comunicación se reducían a "...tan solo tres caminos que pudieran llamarse carreteras e incluso estaban muy deteriorados". (30)

Otro rasgo importante de esta fase inicial de la vida independiente y que sería una constante de la vida política del siglo XIX, es que, a raíz de la derrota militar de los ejércitos campesinos en la guerra de independencia, las masas fueron excluidas de cualquier participación en las instituciones y decisiones políticas nacionales. En esta medida, la lucha política fue básicamente un enfrentamiento entre los intereses divergentes de las clases propietarias. (31)

Todas estas características propiciaban la cristalización de poderes locales que hacían del nascente Estado nacional una unidad de dominación ficticia.

En este contexto emerge la Constitución de 1824, que inaugura la etapa federal de la república, que duraría hasta 1835.

La nueva Ley fundamental surge ante todo como fruto de un compromiso, de un intento de conciliar intereses encontrados, donde finalmente se consagra la alianza entre los centros de poder que resultaron del último período colonial.

De ahí el sentido de transacción al que alude el connotado estudioso del liberalismo mexicano, Jesús Reyes Heróles: "El sentido transaccional implicado por el texto de 1824 contiene como concesión a los grupos liberales la consignación del liberalismo, que es instrumento político para el acceso al poder de las clases liberales dispersas en la República y, a cambio de ello, a las clases representativas del orden colonial se les deja la intolerancia religiosa y la consignación de los fueros de la Iglesia y el ejército". (32)

Así, por un lado a las oligarquías regionales se les reconoció su demanda política principal, planteada ya desde las Cortes de Cádiz de 1812: la autonomía política regional, en ese entonces representada por las diputaciones provinciales, hasta la propuesta final de un Estado Federal que reconocía la autonomía política de sus regiones. A este respecto, Emilio Rabasa considera que las diputaciones provinciales no tenían por qué renunciar a las prerrogativas que el régimen federal podía otorgarles, siendo dicho sistema una propuesta jerarquizadora en contra de la opresión colonial. (33)

Por lo que toca al alto clero, se les respetaban sus bienes, el cobro de los diezmos, y se mantenía intacto su poder espiritual y de dirección ideológica del pueblo. Las relaciones Estado-Iglesia aparecen de modo muy ambiguo, mucho menos se plantea la separación entre ambos poderes, pues varias circunstancias favorecían la mutua interdependencia: la tradición colonial, la religiosidad del pueblo y la intolerancia del culto por parte del Estado. (34)

Estos elementos hacen afirmar a Josefina Zaraida Vázquez que "...la Constitución no era un documento pragmático, como los de tipo anglosajón, ...sino más bien un documento ideológico". (35)

Pero, no obstante que a la Iglesia se le respetan sus fueros, el texto constitucional, al referirse al arreglo del Patronato, como a la celebración del concordato, dan lugar a una fuente de conflicto que, más que resolverse, se superaría mediante la secularización, como consecuencia no del ejercicio del Patronato, sino de la estricta separación entre Iglesia y Estado, que tendría lugar hasta las Leyes de Reforma.

La radical actitud de la Iglesia en la etapa independiente de la nación y en los años que le siguieron, es reconocida por el mismo Emilio Rabasa quien afirma: "Su programa debía ser el de todas las Iglesias imperantes: combatir las libertades pública; y como el principio federal no solo era una libertad novísima en México, sino el anuncio de las otras que vendrían de las instituciones americanas, el clero tuvo que ser, con todas sus parciales, enemigo del sistema federal y enemigo de la Constitución". (36)

Por otro lado, los abusos del poder de los gobernantes de la Colonia determinaron que en la nueva Constitución el Congreso tuviera facultades económicas y políticas muy superiores a las del Poder Ejecutivo, que nació débil, con pocas atribuciones y siempre supeditado a las cámaras legislativas.

El poder ejecutivo estaría en manos de un individuo, elegido por el Congreso, con un vicepresidente cuya selección automática se deriva del apoyo de las legislaturas locales. Estas características, aunadas a la perpetuidad concedida a los miembros del poder judicial, se convertían pues en un obstáculo para la actuación del mismo presidente.

El articulado de la Constitución, refleja como preocupación central la organización y funcionamiento del nuevo gobierno y de la división de poderes, pues las garantías individuales apenas si se mencionan.

El compromiso inicial establecido en la Constitución de 1824 en realidad se asentó en fuertes contradicciones entre los "aliados", de ahí la lucha entre la oligarquía, y las corporaciones, la cual liquidó la posibilidad de estabilidad política en este período.

El naciente Estado, por lo tanto, no contó con las condiciones políticas para concentrar el poder de las distintas facciones en sus seno, y tampoco posibilidades para fortalecerse económicamente, pues cada fracción propietaria trató de asegurar sus prerrogativas.

Durante la primera administración del México Independiente (1824-1829), el Presidente Guadalupe Victoria insistió en cuanto al papel del Estado en la sociedad, al cual limitaba a la creación de obras de infraestructura y a no intervenir en las actividades de los particulares, pues como declaró al Congreso en mayo de 1825:

"...el espíritu de reglamentación, y el querer dirigir minuciosamente injiriéndose en todo, es lo más adecuado para disminuir o desterrar tal vez para siempre la abundancia y la riqueza, y que por el contrario, para inducirlos y fomentarlos, un gobierno ilustrado y bien hecho, solo debe remover los grandes estorbos, dejando lo demás a la acción e interés de los particulares" (37)

Bajo esta perspectiva el presidente Guadalupe Victoria puso especial énfasis en el desarrollo de las vías de comunicación, pues a su juicio este era el instrumento esencial para el logro del desarrollo económico del país.

Estas características, hicieron que su gobierno, fuera antiproteccionista, como lo refleja la expedición de la ley aduanal de 1827, con la cual se redujo casi a la mitad la lista de artículos cuya importación estaba prohibida.

Gracias a los préstamos ingleses y a la poca capacidad organizativa, de los conservadores, Guadalupe Victoria sorprendentemente concluyó su período gubernamental incluso en medio de cierta tranquilidad política.

No obstante entre 1824 y 1829, ya promulgada la Constitución federalista y establecido, al menos jurídicamente el nuevo Estado, la vida política nacional se polarizó en torno a las disputas entre federalistas y centralistas.

Mediante el establecimiento de las logias masónicas fueron agrupados los intereses de las oligarquías y las corporaciones.

Por un lado, estaban las logias Yorkinas, orientadas fundamentalmente por los llamados "políticos provinciales" y nutridas posteriormente de los estratos medios de la sociedad (burócratas, profesionales, liberales, empleados del comercio, pequeños propietarios, etc.). Esta logia se pronunciaba por la autonomía política regional.

En el otro polo político, la logia escocesa tenía como principal eje de poder a los antiguos usufructuarios del eje comercial de la Ciudad de México-Veracruz, que defendía una opción de reorganización política centralista. Esta fracción de propietarios, junto con las altas jerarquías eclesiásticas y militares querían restaurar su antiguo poder.

Para 1824 era ya clara la adhesión de los españoles con las logias escocesas. A través de ellas pretendía recuperar el terreno perdido ante las oligarquías regionales con la promulgación de la Constitución federalista, y por ello se apoyaba la centralización del poder político, como condición necesaria

para la centralización de los circuitos comerciales al interior del país, cuyo control ejercían antes de las reformas borbónicas.

Así, "la intención de reconstruir su red comercial era la raíz económica del proyecto restaurador de los centralistas, que se apoyaban también de manera fundamental en el renacimiento de las viejas fuentes productivas del poder económico: la minería, y el, en otros tiempos, comercio agrícola del Bajío". (38)

Los años 1828 y 1829 constituyeron un período particularmente violento en la vida de la nación: las elecciones presidenciales de 1828 favorecieron a Manuel Gómez Pedraza, pero los estratos medios, catalogados ya como la "baja democracia" se sublevaron y encabezados por Santa Anna, postularon a Vicente Guerrero como presidente de la República y a Anastasio Bustamante como vicepresidente.

Con Guerrero como Jefe del Ejecutivo, se dio un cambio decisivo en la política económica e incluso al papel del Estado en el proceso productivo, pues en su opinión, el gobierno: "debería extender una mano benéfica a nuestra decadente industria, fomentando de algún modo las fuentes de riqueza pública". (39)

Su administración proponía una política proteccionista instrumentada en tarifas arancelarias como base para el incremento de la producción industrial.

Cabe señalar que con la llegada de Guerrero a la presidencia de la República, la alianza de las oligarquías regionales con los estratos medios, sufrió una ruptura para dar lugar a la formación de un frente compacto de oligarquías (centralistas y federalistas), el cual se pronunció en contra de los estratos medios, calificados de: "demagogos, incitadores del pueblo, partidarios de la democracia pura, de la soberanía popular e igualdad para todos". (40) Sus demandas: ley y orden, así como el respeto irrestricto a la propiedad. Esta unificación de la oligarquía propietaria dio un brusco viraje a la lucha política, hasta entonces dominada por los yorkinos.

Así, en las elecciones presidenciales de 1828 Guerrero fue derrotado y los estratos medios buscaron en vano restablecer su hegemonía.

La coalición oligárquica finalmente accedió a poder gubernamental en la persona de Bustamante.

Sin embargo esta coalición de los grupos propietarios, de ningún modo implicó que se hubieran terminado sus antagonismos materiales, políticos e ideológicos. En esta etapa tuvo lugar la desaparición de las pautas ideológicas (federalistas contra centralistas), para dar paso a otras que relegan a un plano secundario las argumentaciones jurídicas y, colocan en primer término los criterios socioeconómicos: desde entonces la lucha giró en torno a la mejor manera de organizar la riqueza de la sociedad; con ello se asistía al nacimiento de los conservadores y liberales.

Por su parte, durante la breve administración del presidente Bustamante (1830-1832) bajo el control de Lucas Alamán, se hizo evidente que no toda la oligarquía había accedido al poder, pues era el turno de la vieja oligarquía central, que empezó a organizar, tanto en lo económico como en lo político, la restauración de su poder y de su proyecto de Estado.

Su primer paso fue el desarrollo de las oligarquías regionales de los congresos locales y federales. Posteriormente, fortaleció al ejército y a la iglesia, para convertirlos en pilares de su estabilidad. Al ejército se le confirmaron sus fueros y se le garantizó una buena tajada del presupuesto federal. Con respecto a la iglesia, se procedió a la reconstrucción de la jerarquía eclesiástica, seriamente desmantelada a raíz del conflicto del Patronato.

En el terreno económico, en la administración de Bustamante, se pasó del proteccionismo arancelario al fomento directo con el empleo de fondos públicos. Aquí destaca la creación -bajo las ideas directrices de Lucas Alamán-, del Banco del Avío, institución gubernamental, abocada a estimular el desarrollo de la industria, principalmente la textil, y a estimular el capital privado.

De esta manera, la fundación del banco por una parte, "permitía la intervención del Estado en la economía, y por otra, intentaba resolver un problema político al permitir el acceso de la clase industrial hacia los grupos privilegiados". (41)

Era pues en palabras de Reyes Heróles, la conjugación de la fórmula colonial con la industria.

Finalmente, el Banco y el proyecto de industrialización oligarca fracasaron, debido a que, según Carlos San Juan Victoria y Salvador Velázquez: "fue un proyecto lanzado cuando ninguna fuerza social real estaba interesada en rompimientos decisivos de la estructura de producción y acumulación imperantes en la época". (42)

Las políticas de la oligarquía central terminaron por unir nuevamente a los estratos medios y a las oligarquías provinciales, que en 1832, gracias a la rebelión militar y a la recuperación de las fuerzas liberales en los congresos, derrotaron el proyecto de la vieja oligarquía.

A fines de marzo de 1833, depuesto Bustamante, se declara presidente de la República a Antonio López de Santa Anna y vicepresidente a Valentín Gómez Farías, para lo que sería la última fase de la primera república federal. Santa Anna, solicitó una licencia y Gómez Farías subió a la presidencia, misma que se alternaron al año siguiente.

Durante su administración, Gómez Farías intenta llevar a cabo un programa liberal, donde lógicamente, las primeras reformas se encaminaron en contra del poder político y económico de la Iglesia; se abre así la lucha emancipadora del estado frente al clero.

Esta última etapa federalista de la Constitución de 1824 tiende a delinear más ampliamente los poderes eclesásticos y estatal, dado que ya se habla de la necesaria separación de ambos. Como explica Jesús Reyes Heróles: "implícita está la necesidad de quitar a la Iglesia la posibilidad de emplear al Estado como instrumento, obligándolo a imponer, por razones extrasociales, sanciones o ejecución forzadas de conductos espirituales. Implícito está, asimismo, el cortar el brazo secular de la Iglesia en cuanto éste ejerza funciones estrictamente jurisdiccionales". (43)

El programa reformista de Gómez Farías pretendía, en términos generales, destruir los fueros eclesásticos y militares; incorporar los bienes de manos muertas a la circulación de la riqueza general; destruir el monopolio de la enseñanza. Otro punto de vital importancia era el ejercicio del Patronato, que fue el que levantó más protestas. El Estado no había ejercido este recurso y la Iglesia se había venido manejando prácticamente de manera autónoma, por lo que tal medida llevó a replantear las ofertas de competencia de estos poderes. El Estado declaraba la separación de estos intereses y trataba de someter al poder clerical.

No obstante, las relaciones del poder civil y el poder eclesástico, siguen considerándose bajo el marco del Patronato. Existen sugerencias, como la José María Luis Mora, de que se hiciera desaparecer de la constitución todo lo que se refería al concordato y al patronato, y de que el Estado asumiera todo lo que le pertenecía en materia civil y que estaba a cargo de la Iglesia. Pero en 1834, estos son meros ideales, pues la nación no había alcanzado la madurez política para dar un paso tan radical.

La administración de Gómez Farías no logra suprimir los fueros, tanto por razones legales, pues ello exigiría la reforma de la Constitución, como políticas: el grupo gobernante estaba aliado con una fracción militar. Empero, se dio el primer paso para el logro de la autonomía del Estado Nacional; con ello se formaba la escuela de reformadores que culminaría más tarde con la reforma juarista y el establecimiento definitivo del Estado Federal. Pero antes el país había que pasar por una larga lucha frente a las tendencias centralistas, la cual finalmente no haría sino demostrar que ya no era posible restaurar el poder oligárquico, crecido al amparo colonial, y que se requerían nuevas fuerzas y proyectos para consolidar al Estado.

### 3.4. La Reforma Juarista

Las décadas de 1830 y 1840 siguieron dominados por la lucha entre las oligarquías, en la que el proyecto centralista logró imponer una Constitución reeditada bajo los principios de la organización central del poder político, con el establecimiento de un Supremo Poder Conservador que integró los tres poderes ejecutivo, legislativo y judicial exclusivamente con representantes de los propietarios. Pero ni esta nueva situación política, ni los graves atentados que sufrió el país por parte de las naciones imperialistas en esta etapa, como la Guerra de Texas (1835-1836), los primeros incidentes con Francia (1838), la Guerra con Estados Unidos (1845-1848), lograron frenar el avance del grupo liberal, quien luego de derrocar la estructura centralista y la dictadura santanista, llegaba el poder para implantar el Estado Federal.

De acuerdo con lo establecido en el Plan de Ayutla, Juan Álvarez fue electo presidente interino, y su gabinete quedó integrado por los principales reformistas: Ignacio Comonfort como Ministro de Guerra; Melchor Ocampo, en Relaciones; Benito Juárez, en Justicia; Guillermo Prieto, en Hacienda; Lerdo de Tejada, en Fomento; y José Guadalupe Martínez en la Secretaría de Gobernación.

Como primer punto, se puede decir que la supresión de los fueros y el deseo de igualdad constituyen el primer impulso del gobierno emanado de Ayutla. Pero no a través de medidas frontales. Prueba de ello se encuentra en la Ley sobre Administración de Justicia, que decreta el 23 de noviembre de 1855 el Presidente Juan Álvarez y posteriormente refrenda Juárez como Ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos.

En la "Ley Juárez" se establece la supresión de los tribunales especiales, con excepción de los eclesiásticos y militares, a quienes sólo se retira su autoridad en las controversias de orden civil. Se deja provisionalmente en el fuero eclesiástico lo que concierne al orden penal de los miembros de la Iglesia y los delitos puramente militares o mixtos en el fuero de guerra. Se trataba de una ley de carácter transitorio como se establecía en su artículo 1o.

Aún cuando éstas reformas fueron en rigor incompletas, ello no reduce su importancia, pues como escribió el propio Juárez: "imperfecta como era esta Ley, se recibió con gran entusiasmo por el partido progresista: fue la chispa que produjo el incendio de la Reforma, que más adelante consumió el carcomido edificio de los abusos y las preocupaciones; fue en fin, el cartel de desafío que se arrojó a las clases privilegiadas..." (44)

En efecto, con la Ley Juárez se inicia el replanteamiento del Estado bajo la perspectiva liberal, significando la lucha por lograr la supremacía de la institución estatal sobre cualquier otra, principalmente frente al clero.

Paralelamente, ésta ley representó un gran paso en la secularización de la sociedad, al hacer laica la justicia y en la emancipación de la igualdad ante la ley. Fue a la vez un importante antecedente para la supresión de fueros en la Carta Constitucional de 1857.

El clero era para los reformadores, el principal obstáculo para la puesta en marcha de su programa, pues este constituía una fuerza de grandes dimensiones: "su poder económico y social había llegado a ser inmenso, hasta el grado de constituir la única fuerza de auténticas dimensiones nacionales y, por ello mismo, el eje central de todo proceso dialéctico que, paradójicamente acabaría por salvar al país de un desmoronamiento seguro". (45)

En el aspecto económico, esta etapa constituye un importante factor para la implantación del capitalismo industrial en el país. A juicio de Carlos San Juan y Salvador Velázquez constituyó un proceso *suí géneris* de acumulación originaria, que vino a complementar y modificar procesos anteriores de acumulación, cumpliendo con dos funciones de este proceso:

- a) Acumulación del capital y medios de producción en manos de la burguesía: expropiación y nueva apropiación de los bienes eclesíasticos y comunales;
- b) Separación entre los trabajadores y los medios de producción. (46)

Con la llegada al poder del partido liberal en el año de 1855, se promulgan una serie de medidas tendientes a hacer posible la transformación del México tradicional en una sociedad más moderna, por medio del capitalismo y la libre empresa. Mediante el liberalismo, la burguesía mexicana buscó asegurar sus intereses: la ideología sirvió a un propósito económico, es decir, al "liberalismo" del libre comercio, y a un propósito político, es decir, al liberalismo como programa político para establecer un Estado al servicio de la burguesía frente a cualquier otra clase. (47)

En el embrión de la Reforma, estaba la sociedad con todas sus contradicciones, pero también con su dinámica capaz de desbordar la herencia feudo-colonial. Los conflictos y brotes en todo el país, no eran sino el reflejo de mayor complejidad social: "la burguesía comercial, la clase manufacturera, las capas medias emergentes, el proletariado fabril y hasta los propios artesanos de origen igualmente tradicional, eran factores nuevos que tendían a romper con su propio peso los esquemas sociales heredados de la Colonia" (48)

A la desintegración nacional se sumaba la desconcertante geografía del país, la falta de caminos y medios de transporte, lo que finalmente afectaba negativamente la producción y el volumen de las transacciones comerciales.

Pero el comercio a pesar de los múltiples obstáculos que presentaba, como el fuerte proteccionismo al interior del país, constituía el sector más importante para el posible avance económico.

Dado que los liberales tenían un amplio proyecto económico, de carácter capitalista, el cual incluía el desarrollo de la infraestructura, respeto a la propiedad privada, supresión al comercio de las alcabalas, y la posibilidad de formar una clase media rural de pequeños propietarios, entre otras medidas, la incipiente burguesía y los hacendados coincidían plenamente en este esquema. Sin embargo, ambas clases, se veían limitadas en su expansión tanto por las comunidades indígenas como por las propiedades eclesiásticas.

El 25 de junio de 1856, siendo presidente Ignacio Comonfort fue expedida bajo el auspicio del entonces ministro de Hacienda, Miguel Lerdo de Tejada, la trascendental Ley de Desamortización de Bienes Eclesiásticos o Ley Lerdo, la cual tenía como objetivo esencial el de movilizar la enorme riqueza concentrada -principalmente en bienes raíces- en manos de la Iglesia y otras corporaciones, y a su vez, promover recursos para el erario público. La Ley Lerdo prohibía a las corporaciones eclesiásticas o civiles, v.g. indígenas, poseer bienes raíces (art.25), las cuales, salvo los casos estipulados en el artículo 8, debían ser adjudicados a los inquilinos y arrendatarios o venderse en subasta pública.

Si bien con esta ley se destruyó el poder económico de la Iglesia, también resultaron afectadas las comunidades indígenas, las cuales fueron despojadas de sus tierras comunales, su principal recurso de subsistencia.

Los principales beneficiados fueron los ricos latifundistas, quienes se apoderaron de grandes extensiones de tierra a precios ínfimos. Así, como apunta James Cockroft, en unos 4 años, cerca de 2 millones de hectáreas de tierra de primera calidad, antes propiedad de los indios pasaron a manos de latifundistas al precio de 6 centavos la hectárea. (49)

A pesar de sus defectos, la ley Lerdo realizó cambios esenciales para el desarrollo posterior de México. En primer término, puso en claro que la lucha en contra del poder eclesiástico como la Reforma misma, debía tener forzosamente, un carácter económico, pues era allí donde radicaba la fuerza de aquel poder.

Por otra parte, el debilitamiento del sistema comunal de agricultura y la aparición de un sólido bloque de propietarios laicos (comerciantes-hacendados), contribuyeron a la aparición de una economía de mercado, que era el objetivo perseguido por el grupo liberal.

La reforma sigue avanzando y el 27 de enero de 1857, el moderado Comonfort expide la ley orgánica del registro civil, la cual obligaba a todos los mexicanos a inscribirse en él, so pena de no poder ejercer los derechos civiles y hacerse acreedor a una multa; la ley comprendía entre los actos de estado civil: el nacimiento, el matrimonio, la adopción, la muerte, etc.

Fue en el marco de este profundo avance histórico que se promulgó en Querétaro, en el año de 1857, la nueva Constitución. En ella, la dominación espiritual ejercida tradicionalmente por la Iglesia, daba un importante giro al promulgarse las libertades de enseñanza, de pensamiento y de imprenta, al mismo tiempo que se facultaba al gobierno federal para legislar en materia de cultos. Así se iniciaba un importante proceso, donde la dominación espiritual ejercida por la Iglesia, daba paso a la dominación cultural ejercida por la educación pública. Paralelamente, la supresión de los fueros, paso imprescindible para lograr la igualdad ante la ley, se sumó este esfuerzo por secularizar a la sociedad del país, al aumentar el poder del Estado laico y minar la fuerza de las corporaciones eclesiásticas y militares.

En la Constitución se establecía la igualdad jurídica y política entre todos los mexicanos dada su condición de ciudadanos, proponía al individuo y a sus libertades individuales como el eje rector la sociedad, mientras que el Estado solo debía garantizar y promover los intereses particulares.

También se declaró abiertamente a favor del libre cambio, tanto a nivel interno como externo, demandando la supresión de las alcabalas, y las aduanas interiores, así como de los monopolios y privilegios especiales de la industria. Se exigió la redistribución de la propiedad de la tierra, y se abolleron la esclavitud y los trabajos forzados. Pero en el México fragmentado de aquella época, la superposición de este esquema hizo que dos conceptos principales de la Constitución naciera en franco antagonismo: por un lado el de un mercado libre y abierto, y por el otro el de un gobierno débil y descentralizado. (50)

A su vez, se buscó en el sector privado y no en el Estado el principal instrumento para impulsar el crecimiento económico de la nación. En base a esta concepción, el Estado adoptó la forma de una república democrática, representativa y federal, concibiendo a los Estados como instrumentos del gobierno federal en la ejecución de sus programas y como depositarios de todos los derechos no reservados a éste.

Por lo que toca a la estructura del gobierno, se establecía como garantía de un equilibrio del poder, la tradicional división de poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. Un hecho de trascendencia es que, en la nueva Carta Magna, el poder legislativo se depositaba únicamente en la cámara de diputados, suprimiendo la representación de los Estados, es decir, al Senado. El Congreso se volvía unitario, con amplísimas facultades, muy por encima de las del mismo Poder Ejecutivo, quien se convertía, en palabras de Justo Sierra, en un "simple agente del ejecutivo", (51) pues casi todos sus actos requerían la ratificación del Congreso.

Este hecho llevó a Emilio Rabasa a criticar duramente la Constitución de 1857, pues en su punto de vista, la completa separación de poderes es imposible y solo es un obstáculo para el buen desarrollo del gobierno: "la completa separación de poderes no aseguraría su equilibrio: les daría una independencia antagónica en que cada cual se esforzaría por llegar al máximo de altitud y ambos serían insoportables para los gobernados; se requiere, por lo contrario, que uno sirva de limitación al otro por una especial intervención de sus actos." (52)

Finalmente la medida fue la que predominó en la Constitución de 1857, pues esta era una condición necesaria para evitar más inestabilidad en el país. La Carta Magna solo adquirirá un corte más radical con las Leyes de Reforma, agregadas en 1873.

Para el 11 de abril de 1857 se expidió la Ley de Obvenciones Parroquiales, cuyo autor era José María Iglesias, la cual ordenaba el cese del cobro de los derechos parroquiales a los pobres, e imponía sanciones a los curas que la infringieran.

Así el gobierno aparecía como un poder preocupado por las clases más necesitadas, como si con esta ley se atacara de raíz la gran pobreza del país.

Comonfort, que había gobernado con facultades extraordinarias, fue declarado presidente constitucional de la República en diciembre de 1857, y asumiendo la primera magistratura, no ocultó su convicción de que: "la observancia (de la nueva Carta) era imposible" y de que: "el gobierno que ligara su suerte con ella era un gobierno perdido" (53)

Pero la reacción en contra de la Constitución de 1857 es tal, que coadyuva a producir el golpe de Estado de Comonfort. En diciembre de 1857, el hombre de confianza de Comonfort, Félix Zuloaga encabezó el movimiento en contra del liberalismo, bajo el Plan de Tacubaya, el cual en esencia desconocía la carta de 1857. Ante estos hechos, Comonfort renuncia a la presidencia y Juárez ocupa su lugar, trasladando su gobierno a Guanajuato. Su gabinete quedó integrado por liberales como Melchor Ocampo, Santos Degollado, Francisco Zarco, Miguel Lerdo de Tejada, Guillermo Prieto, y otros más.

Una vez desencadenada la Guerra de Tres años (1858-1861), Juárez inició su labor reformista tendiente a hacer definitiva la separación de los intereses del poder político-Estado nacional- y la Iglesia católica.

El proceso secularizante se inicia con la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos, dictada el 12 de julio de 1859. Esta ley va más allá de la nacionalización de los bienes del clero, contiene la separación de la Iglesia y el Estado y una serie de medidas dirigidas a hacerla efectiva. (54)

En su artículo 1o., la ley establece la nacionalización:

"Entran al dominio de la nación todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de predios, derechos y acciones en que consistan, el nombre y la aplicación que hayan tenido".

En su artículo 4o. determina que los ministros "podrán recibir la ofrendas que se les ministren, y acordar libremente con las personas que los ocupen la indemnización que deban darles por el servicio que les pidan". También agrega: "Ni las ofrendas ni las indemnizaciones podrán hacerse en bienes raíces". Aquí se consigna claramente la tendencia a una Iglesia no propietaria.

En su artículo 3o. se establece la completa separación Estado-Iglesia y la libertad de cultos:

"Habrá perfecta independencia entre los negocios del Estado y los negocios puramente eclesiásticos. El gobierno se limitará a proteger con su autoridad el culto público de la religión católica, así como el de cualquier otra".

Además, la Ley de Nacionalización suprime en todo el país las órdenes religiosas seculares, prohibiéndose la creación de nuevas, así como de archicofradías, cofradías, congregaciones o hermandades anexas a cualquier clase de Iglesia.

Después de estatuir la invalidez de las enajenaciones de los bienes mencionados en la ley, contenía las sanciones a quienes se opusieran a ella, tales como la expulsión del país o la consignación ante las autoridades judiciales, bajo el delito de conspiración.

No obstante la trascendental importancia de esta ley inicial, para Juárez era importante, pero no la principal, pues como explica Ralph Roeder: "Para Juárez, la ley inicial, bien que fundamental para subvertir la fuerza económica y el poder político del clero, y provechosa como fuente de recursos bélicos, no era mas que la palanca material que levantaba, que libraba y que apoyaba la estructura ideal de una sociedad laica. (55)

El 23 de julio de 1859 se da otro importante paso en la secularización: se expide la Ley Orgánica del Registro Civil, la cual establece el matrimonio puramente civil, otorgando al Estado la responsabilidad para cubrir sus efectos, y a los ciudadanos obligatoriedad para obedecer sus reglamentos. Complementando esta reforma, el 28 de julio de 1859 se decreta al establecimiento de jueces del estado civil, que tendrán a su cargo, la averiguación y constancia del estado civil de todos los mexicanos y extranjeros residentes en el territorio nacional, en lo que toca en su nacimiento, adopción, reconocimiento, matrimonio y fallecimiento. Así, el registro del estado civil de las personas se hace autónomo, independiente de la Iglesia.

Y la secularización llega del nacimiento a la tumba, cuando por decreto del 31 de julio de 1859 cesa en todo el país la intervención del clero en la economía de los cementerios y panteones.

Llevada la separación hasta sus últimas consecuencias, el 3 de agosto de 1859, el gobierno ordena retirar la legación de México en la Santa Sede. Tal acto obedecía a la estricta separación Estado-Iglesia establecida en el artículo 3o. de la Ley del 12 de julio de 1859, donde se hace patente la protección a todos los cultos y el firme propósito del gobierno de no intervenir en los negocios espirituales de la iglesia.

El 4 de diciembre de 1860 se expide la importante Ley sobre libertad de cultos (56), que establece la libertad de creencias, de conciencia y la libertad derivada de cultos y ratifica la separación Estado-Iglesia.

Según esta ley, el Estado interviene para proteger el ejercicio del culto católico y de cualquier otro que se establezca, y en todo lo demás, la independencia entre el Estado por una parte, y las creencias y prácticas religiosas por otra, es y será perfecta e inviolable".

La ley también señala que la autoridad de los sacerdotes se circunscribe puramente al ámbito espiritual, desconociendo los procedimientos judiciales o administrativos por causa de herejía. Reitera que las asociaciones religiosas no tienen carácter civil y les prohíbe la coacción civil para el cumplimiento de las obligaciones contraídas con ellas.

Por disposición del 2 de febrero de 1861 quedan secularizados todos los hospitales y establecimientos de beneficencia, hasta entonces administrados por la Iglesia.

Esta es en esencia, la legislación reformista, la cual aún con sus fallas, introdujo cambios fundamentales en el país. En ella, se señala claramente el propósito de destruir el poder temporal de la Iglesia, comenzando por su capacidad económica y terminando con la secularización de la sociedad.

En efecto, como en su momento lo expresara Lerdo de Tejada: "Tal vez ningún país había desplegado una crónica mas abundante, completa y pintoresca, en el espacio de unas cuantas décadas, que México..."(57)

Implícitamente, mediante las leyes de reforma se buscó aprovechar las riquezas del clero para forjar los procesos de producción capitalista; de ahí que la labor reformista contribuyó a la formación de un Estado que, por primera vez en la historia nacional, podía definirse como capitalista, pero a su vez como "un poder público clara y legalmente diferenciado de los intereses particulares; llámese oligarquías o corporaciones privilegiadas". (58)

El inicio del proceso de integración nacional, es otra de las aportaciones fundamentales de la Reforma. Al respecto, Tulio Hernández escribe: "...la Reforma fue un proceso de identificación nacional, lo mismo en el plano ideológico que en el de los intereses materiales. México, a partir de entonces, rescató y encontró importantes factores para su plena identificación como pueblo libre, nación independiente y Estado soberano. (59)

Para el año de 1861, el triunfo de la Reforma era completo. Dos hechos sobre todo habían propiciado la nueva correlación de fuerzas: uno, el fracaso del gobierno conservador encabezado por Miramón en su intento por ocupar el puerto de Veracruz, en marzo de 1859; y el reconocimiento del gobierno juarista, en abril de ese año por parte del gobierno norteamericano.

Así, Juárez fue demostrando su capacidad para conservar el poder y consolidarlo, pues aún cuando en la teoría la Constitución de 1857 establecía la existencia de un poder legislativo supeditado al ejecutivo, en la realidad el presidente Juárez no obedeció dicha disposición, entrando al terreno de la dictadura. En opinión de Emilio Rabasa, la Constitución de 1857 fue para Juárez un símbolo de legitimidad, la "invocaba como principio, la presentaba como objeto de lucha; pero no la obedecía, ni podía obedecerla y salvarla a la vez. Como jefe de una sociedad en peligro asumió todo el poder, se arrogó todas las facultades, hasta darse las más absolutas, y antes de dictar una medida extrema cuidaba de expedir un decreto que le atribuyese la autoridad para ello, como para fundar siempre en una ley el ejercicio de su poder sin límites".

"Así gobernó de 1858 a 1861 con la autoridad más libre que haya habido en jefe alguno de gobierno, y con la más libre aquiescencia de sus gobernados" (60)

El 11 de junio de 1861, Juárez fue electo presidente constitucional de la república para el período 1861-1865. En este período el país tuvo que enfrentar la dura prueba de una intervención extranjera y de un imperio, de la cual afortunadamente salió airoso.

En esta etapa "no es posible asumir poder más grande que el que Juárez se arrojó de 63 a 67, ni usarlo con más vigor, ni con más audacia, ni emplearlo con más alteza de miras ni con éxito más cabal... ningún obstáculo encontró en su camino que no fuera allanable, sustituyó al congreso... al pueblo, prorrogando el término de sus poderes presidenciales por todo el tiempo que fuese menester, pero... salvó la patria". (61)

Es así como el régimen presidencialista que caracteriza al Estado mexicano se inicia bajo el mandato presidencial de Juárez.

Una vez superada la guerra y la lucha por el poder político (los conservadores prácticamente habían desaparecido de la escena política) el país entra en un período de relativa calma, con lo cual se permite una mayor fluidez de capitales y en consecuencia, el pago regular de los empleados y el ejército, y mínimamente se destinan recursos a obras de desarrollo económico y servicio sociales.

Esta nueva coyuntura permite una mayor cohesión del poder, sobre todo del ejecutivo, cada vez más apto para imponerse a nivel nacional. Por ello no es extraño que en México "un desarrollo a escala nacional comience cuando se da por primera vez, con los gobiernos de Juárez, de Lerdo y fundamentalmente de Díaz, un poder también nacional; que se impone soberano sobre los elementos tradicionales que tendían hacia la disgregación." (62)

En julio de 1870 murió Juárez, "con el poder formidable de las facultades extraordinarias con que gobernó siempre: los breves períodos en que con excepción no las tuvo, contó con la ley de estado de sitio que cuando no estaba en ejercicio actual, se alzaba como un amago contra los gobernadores. Con la Constitución no gobernó nunca." (63)

Juárez apoyó activamente el desarrollo de los ferrocarriles, pero le tocó a su sucesor, Lerdo de Tejada concluir la línea que unía la Ciudad de México con el puerto de Veracruz.

A Lerdo también le tocó la incorporación de las Leyes de Reforma al texto constitucional, cerrando así un importante capítulo de la evolución política de México; la sociedad mexicana es secular por mandato constitucional y se impone la separación Estado-Iglesia por la que tanto se había luchado.

El Estado mexicano inauguraba una etapa de avance, pero aún es evidente "la falta de un poder político lo suficientemente desarrollado y fuerte como para imponerse en todos los niveles de la vida social... en la que por falta de desarrollo estaban ausentes todos los elementos que dieran al país otra unificación nacional que no fuera en primer lugar la unificación política." (64)

En este sentido intervino la era de Porfirio Díaz, que es cuando el país experimenta importantes cambios en la conformación del capitalismo y en la centralización política del poder a nivel nacional.

### 3.5 El Porfirato

Sin lugar a dudas, el régimen del general Porfirio Díaz constituye una importante etapa en la conformación y el carácter del incipiente Estado nacional. Para entonces, ya había sido superada la lucha entre facciones que pretendían mantener la hegemonía política y que constituían el principal obstáculo para el establecimiento de un poder político lo suficientemente fuerte para centralizar las fuerzas dispersas de la nación. Pero es solo hasta el porfirato que se puede afirmar que el territorio nacional quedó entrelazado de tal manera que pudo considerarse una unidad política y económica.

En esta etapa, el estancamiento económico propio de décadas anteriores se superó ampliamente; sin embargo, en el ámbito de la vida política se sufre un retroceso pues aún cuando Díaz logró en buena medida recuperar el poder para el gobierno central, este Estado como veremos más adelante, no fue viable pues resultó estar profundamente ligado al régimen personalista del dictador.

El ascenso del "héroe del 2 de abril" a la presidencia marcó una nueva etapa de pacificación en todo el país, hecho al que contribuyó favorablemente una sociedad cansada de largos años de guerra, y el progreso material, producto de la nueva política gubernamental.

Para reorganizar una sociedad fragmentada y modernizarla, el nuevo mandatario partía de la idea de que era necesario un poder fuerte, que hiciera llegar las decisiones gubernamentales a todo el territorio, buscando la unificación política como condición para la estabilidad y progreso del país. En tal sentido, lo que Díaz buscaba inicialmente era crear las condiciones económicas y de seguridad mínimas para el mejor aprovechamiento de los recursos y el desenvolvimiento de las fuerzas económicas.

Así, luego de un largo período de inestabilidad en todo el país, surge en el escenario político, un militar que logra "...el fortalecimiento del poder nacional, mediante su transformación en poder personal y la sumisión de grado o por la fuerza, de todos los elementos opuestos a este régimen..." (65)

La acumulación y centralización del poder fue la base para el logro de tan anhelada paz social y progreso de la nación, aún a costa de contener los anhelos de mejores niveles de vida de las masas, y de una severa represión de cualquier fuerza que se opusiera al régimen.

En un país fragmentado como el México de ese entonces, carente de cohesión social y de instituciones legítimas, la regla más esencial para una política de estabilidad, era privilegiar a todos aquellos grupos o individuos con capacidad de oposición efectiva; ya desde el ámbito de la política, o desde la acción militar. Por ello, "...más que oponerse a los caciques mestizos que se habían elevado al poder en varias regiones de México y en el ejército federal, Díaz hizo que la fuerza de ellos se convirtiera en la suya; eso lo logró concediendo a los que cooperaban con él recompensas demasiado grandes como para arriesgarlas en una rebelión. Entre los caciques y generales del ejército... se les confirió gubernaturas estatales (27), jefaturas políticas (posiciones políticas en los distritos que eran 300) y mandos militares que proporcionaban amplias oportunidades para el enriquecimiento personal".(66)

Así, la lucha por el poder fue una fuerte pugna contra los demás caudillos militares, quienes finalmente, con la mano de Díaz se transformaron en funcionarios públicos, medida que contrarrestó su influencia e hizo posible el control del ejército federal por parte del dictador.

Bajo estos lineamientos, se estructuró una jerarquía de poder "en cuya cima estaba Porfirio Díaz. Inmediatamente abajo se hallaba el poder legislativo federal, el judicial y, sobre todo, los 27 gobernadores de los Estados. Estos descansaban en los jefes políticos, y ellos a su vez, en los regidores de los municipios del estado." (67)

En efecto, a lo largo de las tres décadas de su ejercicio en el poder público, Díaz se convirtió en el único elector de gobernadores y funcionarios públicos, quienes prácticamente eran delegados personales del presidente, aunque en apariencia se cubrían los requisitos formales establecidos por la constitución. Como el mismo dictador lo reconociera más adelante en la famosa entrevista Díaz-Creelman: "Hemos conservado la forma republicana y democrática de gobierno. Hemos preservado la teoría conservándola intacta, hemos adoptado una política patriarcal en la actual administración de los negocios de la nación, guiando y restringiendo las tendencias populares, con una fe completa en que una paz forzada permitiría a la educación y a la industria y al comercio desarrollar elementos de estabilidad y unidad en un pueblo que es por naturaleza inteligente y sensible". (68)

Un signo más en este afán de poder, lo ilustra Cosío Villegas, quien señala que: "...la oposición parlamentaria fue debilitándose por completo desde 1888. El poder ejecutivo federal acabó por ser la mayor fuerza política y económica del país, y por lo tanto... todo dependía de él." (69)

Por otra parte, el régimen de Díaz, al establecer una relación gobierno-sociedad, hacía imprescindible un cierto margen de consenso hacia su política, lo que permitía un cierto grado de estabilidad. Para lograr esto, el dictador: "Primeramente hizo que sus mayores enemigos potenciales se le unieran.

Dio facilidades para que el terrateniente extendiera sus ya extensas propiedades. Incorporó al ejército regular a los cabecillas de las más grandes bandas, y a sus tropas, les pagó bien y les dio absoluta libertad para hacer: cumplir la ley e imponer el orden. Aflojó la presión anticlerical,... criticó la Constitución de 1857 y ofreció a los intelectuales empleos en el gobierno y comisiones diplomáticas... Sin embargo, había un grupo importante en la estructura de la sociedad mexicana, cuya adhesión Díaz no sintió la necesidad de comprar: el campesino". (70)

El proceso de desamortización y reapropiación de bienes comunales iniciado en la reforma, continuó con Díaz mediante la expedición de nuevas leyes agrarias, entre las que destacan las de 1883 y 1894, sobre el deslinde de baldíos y colonización. En términos generales, la nueva legislación establecía la redistribución y apropiación de aquellas tierras cuyo título de propiedad no estuviera lo suficientemente claro a los ojos del Estado. Con ello se generaron nuevas formas de concentración de la tierra y el afianzamiento del latifundio, ahora laico e incluso de extranjeros.

Huelga señalar que, la aplicación de las referidas leyes, debilitó aún más a las pocas comunidades indígenas que habían logrado sobrevivir hasta entonces; pues "en conjunto, las compañías deslindadoras y los hacendados poseían más de la mitad del territorio de la nación." (71)

En esencia, la maquinaria política de Díaz saldría fortalecida al ayudar al terrateniente a extender sus posesiones y al satisfacer las crecientes necesidades de mano de obra abundante y barata que requería tanto el capital extranjero como las haciendas.

Donde encontró resistencia a las disposiciones jurídicas, Díaz desplazó el poderío militar necesario para llevar a cabo sus decisiones. Como resultado de ello tenemos que, a lo largo del porfiriato se va generando un progresivo descontento que se traduce en demandas sobre el sistema político y manifestado en rebeliones y huelgas ligadas a la agricultura y quienes exigen su derecho a la tierra.

Por lo que toca a las relaciones de producción, siguiendo los principios liberalistas, durante el porfiriato, las relaciones entre patrones y obreros, se arreglan contractualmente entre los interesados, sin intervención del Estado, a menos que las reivindicaciones de los trabajadores llegaran a "amenazar el orden". En este caso, como en los demás, la represión gubernamental con todo su peso y brutalidad no se hacía esperar.

El régimen también contó con el apoyo de la burocracia; en este caso Díaz indicó a los gobernadores que: "en vez de gastar la mayor parte de su presupuesto en las fuerzas armadas, emplearan las rentas públicas en el pago puntual de los empleados administrativos..." (72)

Los gobernadores por su parte, paulatinamente fueron licenciando sus respectivos ejércitos y entregando a las autoridades centrales su armamento y oficialidad, pues de aquí en adelante sólo al ejército federal correspondería el mantenimiento del orden.

En cuanto a la iglesia, en virtud de que su fuerza sobre la población y por ende, en la política nacional, aún era bastante considerable, el dictador suspendió la aplicación de la legislación anticlerical surgida en la Reforma. Esta política agradó a los viejos conservadores quienes, aún cuando fueron vedados de los puestos públicos en esta etapa, recuperaron su preeminencia social y por lo tanto, perdieron interés en oponerse al régimen.

Pero el liberalismo como ideología combativa de la burguesía, al tomar el poder, se convertía en un peligro para la estabilidad del nuevo sistema político, pues alentaba a otras clases sociales a demandar lo que la burguesía había reclamado para sí. Por lo que, una vez obtenido el poder, se hacía indispensable afianzarlo mediante una ideología de orden. Esta nueva ideología no fue otra sino el positivismo adaptado a las condiciones de México. Los intelectuales porfirianos fuertemente influenciados por las tesis de Comte, Spencer Y Mill, principales representantes de la filosofía de "orden y progreso", "prepararon ideológicamente el advenimiento de la dictadura (de Díaz)" y luego le dieron "la conciencia de su misión ante la historia". (73)

Demostraron cuál era esta misión al justificar la libre acumulación de la riqueza y el establecimiento de un gobierno fuerte, ambos esenciales para un estado capitalista unificado.

Obviamente, Díaz privilegió a estos intelectuales confiriéndoles puestos públicos en su gobierno; no obstante, no les dio acceso a la toma de decisiones políticas de importancia. Al posibilitar su enriquecimiento, los intelectuales porfiristas "pasaron de la coincidencia ideológica al compromiso de los intereses". (74)

En este contexto, la legitimación del dictador no solo a nivel nacional sino también a nivel internacional, se constituía en un elemento muy importante para el logro de sus objetivos. Díaz estaba interesado principalmente en el reconocimiento de Estados Unidos, país que ya entonces se perfilaba como una de las principales potencias capitalistas.

Así, "el reconocimiento del gobierno de Díaz por parte de los Estados Unidos, fue otorgado tras año y medio de tensiones entre ambos países, siendo condicionado a un acuerdo que preveía el derecho mutuo para que tropas de las respectivas naciones cruzaran la frontera... mientras Díaz se dedicó tenazmente a disipar el celo nacionalista del congreso mexicano hasta asegurar su autorización para contratar con empresas privadas de Estados Unidos la construcción del ferrocarril central a Ciudad Juárez y del nacional a Nuevo Laredo". (75)

De este modo, Díaz logró la centralización y fortalecimiento del poder político, a los grupos de potencial importancia los llenó de privilegios, en tanto que la otra gran mayoría de la población fue víctima de una brutal opresión. En efecto, tanto Díaz como su antecesor Juárez: "se ampararon siempre en su legitimidad constitucional; se involucraron en ella y en su prestigio personal, no solo para conseguir la paz y dirigir la transformación económica del país, sino para imponer la soberanía del Estado neutralizando, conciliando o destruyendo otras instancias que se oponían: el clero, los cacicazgos o las tiranías locales." (76)

Una vez que el país entró en una etapa de relativa estabilidad política y social, Díaz dirigió su estrategia hacia el desarrollo capitalista del país, forjando las condiciones que atraerían al capital extranjero, ya que estaba consciente de que debía recurrirse a tal mecanismo a fin de alcanzar el ideal liberal de edificar una sociedad industrial. Bajo esta concepción, la economía mexicana estaba integrada por: 1) el gobierno encargado de mantener las condiciones que atraerían al capital extranjero, 2) el sector privado extranjero, que promovería el crecimiento del país por medio de la inversión, y 3) el sector privado nacional. (77)

A juicio de Díaz, la seguridad pública era un elemento esencial para el progreso económico, por lo que, ejerció una política de incentivos, exenciones fiscales, subsidios, concesiones, garantías y otras medidas dirigidas a hacer más atractiva la inversión en el país. Además, el magro ahorro interno impedía que los capitales locales impusieran el desarrollo económico.

Uno de los cambios esenciales en lo que a este aspecto se refiere, se dio en lo que toca a la extensión de la red ferroviaria. Al empezar el porfiriato, México contaba con 640 Km de rieles; a finales del mismo había nada menos que 20 mil Km de rieles.

Aunque la mayoría de las vías férreas fueron obra de los enclaves imperialistas con el fin de unir ciertas explotaciones de la economía mexicana con el mercado norteamericano, los fabricantes mexicanos se beneficiaron de ellas para penetrar en el mercado nacional. De esta manera, el crecimiento de las exportaciones y el desarrollo del mercado interno estuvieron íntimamente ligados. A medida que crecían las exportaciones, también crecía la demanda de los inductos productivos de parte del sector exportador y el poder adquisitivo de los que obtenían sus ingresos de ese sector. El resultado, en ambos casos, fue la ampliación de la producción interna. (78)

Las exportaciones en esta etapa, experimentaron una expansión impresionante, pues entre 1877 y 1910 su volumen se elevó en más de un 60% en términos reales. También se presentaron cambios en su composición. Hasta antes de la crisis de la plata en los mercados internacionales, dicho metal se mantuvo como primera exportación. Pero su proporción bajó notablemente con el ascenso de los minerales industriales y de las exportaciones agropecuarias y extractivas. En las importaciones, la maquinaria, las herramientas, los bienes intermedios y las materias primas vinieron a ocupar el lugar más importante. (79)

La expansión de las exportaciones y también de las transacciones internas sirvió también como estímulo a la industrialización fabril que avanza en detrimento de la artesanía, así como el impulso del sector servicios, el cual tuvo mucho que ver con el avance de la urbanización, pese a que México siguió siendo predominantemente rural.

La minería mexicana en esta etapa experimentó un progreso notable, gracias en buena medida a los descubrimientos científicos (lámpara eléctrica, energía hidroeléctrica, etc.), que permitieron al capital extranjero vislumbrar a México como un buen sitio para operar. Así, más que por una política encaminada a ese fin, "en la industria minera, la demanda externa fue el factor determinante para su crecimiento y modernización." (80)

El gobierno federal adecuó el marco legal, estableciendo en 1884 el código minero con sus respectivas reformas en 1892 y 1908, lo que permitió la transformación de las minas en propiedad privada, irrevocable y perpetua, según una concepción individualista: ahora el dueño del suelo podía explotar las riquezas del subsuelo sin necesidad de solicitar al Estado una concesión. (81) Esta ley, junto con otra relativa a los impuestos sobre el oro y la plata suprimieron las trabas a la circulación y exportación de metales preciosos y sirvieron como un aliciente más para la inversión extranjera.

De ésta forma México conservaría su independencia formal a cambio de la enajenación de sus recursos naturales y la explotación de sus trabajadores. El Estado mexicano tenía cabida en el orden neocolonial como Estado nacional dependiente.

La diversificación y crecimiento de las actividades económicas fueron también el resultado de una política económica proteccionista a la producción nacional y de una política monetaria basada en la depreciación de la plata, la cuál elevó los precios de las importaciones y a su vez disminuyó el costo de los artículos de exportación, pues según datos de Torres Gaytán, el peso mexicano devaluó su paridad de uno por dos dólares, en 1873, a dos pesos por un dólar en 1905. (82) Esto dio lugar a un fenómeno de "sustitución de importaciones".

Otro de los efectos del proteccionismo aunado a los bajos salarios fue que las ganancias en el sector industrial se elevaron considerablemente. Es en estas condiciones que se inicia el desarrollo de un núcleo de industriales mexicanos. De acuerdo a Raymond Vernon, en el período 1886-1910, las nuevas inversiones mexicanas fueron superiores en proporciones de más de 2 a 1 a las inversiones extranjeras en la industria. (83). Así, la formación de la burguesía industrial nacional parece haberse acelerado con una expansión de las exportaciones.

Un elemento esencial para el progreso de las actividades económicas fueron los grandes volúmenes de inversión extranjera que se colocaron en el país. Como dato ilustrativo al respecto tenemos que, en 1884 dicha inversión que era solo de 100 millones de pesos, se elevó a 3400 millones para 1911. (84). El mayor porcentaje de capitales al final del régimen era de origen estadounidense, seguido por la inversión inglesa, francesa y alemana.

En consonancia con las exigencias de esta fase del capitalismo monopolista, las principales inversiones se dirigieron al área de la infraestructura (ferrocarriles, petróleo, energía eléctrica) y al sector primario de la economía (sobre todo a la minería y a la agricultura de plantación). Todo ello directamente ligado a la exportación de materias primas, por lo que se inició un tipo de crecimiento volcado hacia el exterior.

Como consecuencia, la economía nacional quedó ligada al comportamiento del capitalismo mundial. La estructura del país fue conformándose en función de las necesidades de la economía internacional, adoptándose un papel complementario y dependiente.

Al mismo tiempo, mientras México se desprende de su dependencia respecto de Inglaterra, Francia y Alemania, ésta se acentúa vertiginosamente respecto de Estados Unidos, país con quien se desarrolla un intercambio comercial desigual.

Díaz fue fiel al compromiso contraído con el capital extranjero durante más de 3 décadas a expensas del pueblo. Todos los problemas decisivos del porvenir asomaron ya en su primer período: pauperismo de las masas, explotación de los indígenas, desbarajuste de la economía, latifundismo, caciquismo, militarismo, leva, y con ellos la indiferencia o la represión de los males que aquejaban al cuerpo político por un gobierno preocupado solamente por su conservación.

Siguiendo los lineamientos del Estado policía de Díaz, se desarrolló una política basada en la expedición de leyes y reglamentos coercitivos apoyados en una estructura administrativa que tendía a acentuar su tamaño y complejidad, así como a hacerse más centralizada, todo esto en detrimento de las decisiones antes localistas y muchas veces basadas en la costumbre.

Naturalmente, a la cabeza de esta administración centralizada, estaba Díaz, "él era quien decidía las alternativas de la política nacional, él dictaba los órdenes necesarios conducentes al logro de los objetivos seleccionados; el resto del aparato político administrativo debía operar y vigilar el cumplimiento de lo anterior". (85)

El lema "poca política y mucha administración" propia del porfiriato, tuvo su razón de ser, pues a raíz de la diversidad de tareas que debía realizar el Estado derivada de las nuevas condiciones impuestas por la coyuntura tanto nacional como internacional, se hizo necesaria la expansión y especialización de la estructura administrativa. Es por ello que, en el decreto del 13 de mayo de 1891, Díaz decide crear la Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio, con que amplía de 6 a 7 las secretarías. (86)

Además, el dictador mantuvo diversos organismos e instituciones (algunas descentralizadas, otras bajo el auspicio de las dependencias centrales) con funciones específicas en las diversas áreas de la sociedad, abarcando la beneficencia, la instrucción, la investigación, el crédito, el comercio, etc. (87)

El Estado porfiriano con un claro perfil intervencionista necesitaba incrementar sus recursos financieros, por lo que para 1896 el ejecutivo decide federalizar los impuestos, eliminando las alcabalas. Con esto, se restó poder económico a los Estados, cuya administración pasó a depender del gobierno central, fortaleciendo así aún más el poder federal.

Otro de los aspectos que también revistió gran importancia para Díaz se refería a la modificación del sistema impositivo, con el fin de obtener recursos con que acelerar el proceso económico. Sin embargo, aquí el problema principal yacía en la deuda externa, cuyas obligaciones pesaban fuertemente sobre el erario.

Esta situación igualmente condujo al fortalecimiento y centralización del poder pues el ejecutivo en combinación con el influyente Secretario de Hacienda, José Yves Limantour, determinaba la contratación de empréstitos, así como las áreas que los absorberían.

Dentro de este alud de cambios estructurales que tuvieron lugar en el porfiriato destacaron otras medidas en favor de la centralización de decisiones en cuanto a lo económico y al gasto público tales como la centralización de la acuñación de moneda, inicio de la recopilación sistemática de estadísticas económicas y demográficas, la adopción de un nuevo código de comercio, así como una reglamentación financiera y bancaria detallada.

La etapa que estamos estudiando presentó un notable desarrollo de la monetización de la economía y del crédito. La circulación monetaria, los créditos, así como los depósitos bancarios, experimentaron un incremento considerable. El sistema bancario que tiempo atrás había tenido poca importancia para la economía mexicana, a principios del siglo, se convirtió en un factor de gran importancia. Prueba de ello es que, al empezar el período que aquí analizamos, el país solo tenía un banco, pero a finales del mismo, había más de 20 unidades bancarias en plena expansión. (88)

El gobierno por su parte, actuó como concesionario para el establecimiento de diversas organizaciones bancarias y decretó diversas medidas como la Ley General de Instituciones de Crédito de 1896, que regulaba el establecimiento de bancos de emisión, hipotecarios y de otros géneros.

Además de estos logros, el régimen de Díaz logró consolidar su deuda exterior y aumentar los ingresos gubernamentales no solo con las aduanas, la renta del timbre y las medidas antes mencionadas, sino que en 1895 el presidente decidió rescindir el arrendamiento de las casas de moneda; sin embargo, el déficit fiscal se presentó año tras año, causando grandes desequilibrios en la balanza de pagos.

Díaz recurrió a la contratación de empréstitos extranjeros, los cuales de momento lograron la nivelación e incluso el superávit, pero en el fondo el problema continuó latente.

La cuestión de la deuda pública se fue transformando paulatinamente en un grave problema, en la medida en que el servicio de la misma (pago de intereses, amortización del capital) empezó a demandar cada vez mayor proporción de los ingresos estatales. Así, para 1880 el servicio de la deuda representó el 1.09% del total de transferencias realizadas por el Estado (que incluían pensiones e indemnizaciones), en 1893 ya representaba el 28.77%, y en 1897, año en que alcanzó su máximo nivel, llegó al 34.58%. (89)

Los factores que hasta entonces habían estimulado el crecimiento industrial, empezaron a presentar problemas. El precio de la plata ya no descendió y fluctuó en un mismo nivel. Después, a partir de 1905, la reforma monetaria estabilizó el tipo de cambio de manera que la anterior protección que ejercía el mercado cambiario dejó de favorecer la producción interna y el crecimiento de las exportaciones.

A partir de 1905, los precios de las exportaciones mexicanas tendieron a deteriorarse, por lo que el "crecimiento hacia afuera" del país se vio seriamente afectado. Entre 1890 y 1900 los ingresos derivados de las exportaciones de la balanza comercial se elevaron en 144%, pero de 1900 a 1910 ascendieron en menos del 75%. (90)

Otro gran problema del porfiriato lo constituyó el sector agropecuario. El latifundio prácticamente encajonó la mano de obra, haciendo muy difícil la movillización de la población de unas zonas rurales a otras o del campo a la ciudad.

A pesar de que la agricultura de exportación, sobre todo en el norte y en Yucatán, mostró cierto dinamismo, el sector en su conjunto se mantuvo prácticamente estancado y la producción de alimentos creció a una tasa menor que la población, de tal manera que disminuyó el consumo per cápita de artículos de la dieta popular.

Ante estas condiciones, la disminución del ingreso de las mayorías se acentuó y el descontento se generalizó. Se inició así el resurgimiento del movimiento obrero, quien vio en la huelga su principal instrumento de lucha. Las severas condiciones impuestas por la industrialización, no fueron objeto de reglamentación por parte del gobierno, quien se limitó a aplicar el artículo 925 del Código Penal del Distrito Federal, por medio del cual se castigaba fuertemente a quien pretendiera modificar los salarios o impidiese por cualquier medio el libre ejercicio de la industria o del trabajo. (91). Finalmente, tales movimientos como sabemos, fueron reprimidos brutalmente, como en los ilustrativos casos de Cananea y Río Blanco.

Ni que decir del descontento de otra de las clases más castigadas por el régimen: las masas rurales, quienes con las leyes de Reforma y la subsecuente legislación porfirista habían perdido casi en su totalidad las tierras que les habían pertenecido desde tiempos inmemorables.

Los hacendados por su parte, aunque partícipes y beneficiarios del régimen, también se vieron gravemente afectados por la nueva coyuntura. Para 1907, la caída de los precios del henequén y del algodón por ejemplo, representó una escasez de fondos y una contracción de la demanda interna, por lo que los bancos se vieron obligados a restringir sus créditos. A pesar de los esfuerzos de Díaz por avalar la gran deuda de los hacendados, ésta fue hecha efectiva. (92)

El laudo emitido por Díaz en favor de la banca y en contra de los terratenientes expresaba un cambio importante en la distribución del poder dentro del bloque dominante. En efecto, la posición privilegiada de los terratenientes durante el dominio liberal se vio seriamente modificada por el surgimiento de una burguesía industrial manufacturera concentrada en torno a ciertos bancos en los que se entreveraban tanto el capital europeo como el nacional.

El descontento por parte de los terratenientes a raíz de esta situación, más adelante se traduciría en pasividad de su parte para sofocar la revolución maderista.

Así se gesta la crisis de legitimidad del régimen porfirista, cerrándose con ello, un importante capítulo en la conformación del Estado mexicano.

Con el Porfiriato como vimos, el Estado comienza a convertirse en el principal agente de la modernización del país, así como el principal promotor del proceso de acumulación capitalista, pero lo más importante no es la acción económica, sino el fortalecimiento del Estado, vía la concentración del poder en el caudillo militar, o sea Díaz al frente de la presidencia.

Atendiendo a la definición dada por Max Weber a principios de siglo de que la esencia del Estado consiste en el "monopolio de la legítima violencia física" (93), podríamos decir que la aparición del verdadero Estado nacional en nuestro país, no surge como la obtención de la Independencia en 1821, sino medio siglo más tarde con la consolidación de la paz porfiriana. En efecto, Díaz logró para el gobierno una centralización y fortalecimiento del poder nunca antes registrado en la historia de nuestro país. No obstante, como hemos visto, este Estado no fue viable pues resultó estar demasiado ligado al régimen personalista del dictador.

Es aquí donde irrumpe la explosión violenta de un movimiento armado que se prolongaría, en su afán de lucha por el poder, durante casi toda la segunda década del siglo XX.

### 3.6. La Postrevolución y el Estado de Bienestar

Uno de los cuestionamientos más comunes que surgen cuando reflexionamos acerca de la participación del Estado mexicano en la economía consiste en poder explicar cómo fue posible que el sector público llegara a tener tantas empresas y que participara en la mayor parte de las ramas económicas del país.

Para determinar como el Estado llegó a estar integrado por 1155 entidades en 1982, luego de que en 1934 contaba con tan solo 15 paraestatales, es necesario acudir a la historia de nuestro país, en especial a la historia del México moderno. Esta sucinta revisión histórica nos permitirá comprender también por qué fue necesario tomar la decisión de reducir las dimensiones del sector público y empezar a vender empresas.

Conviene señalar que, hasta la fecha, la teoría económica no tiene ningún postulado que establezca el tamaño óptimo del Estado, para cualquier país, independientemente de la estructura que tenga. Por consiguiente, el alcance de su participación en la economía, así como su crecimiento, se modifican con el tiempo y de acuerdo con las circunstancias particulares de cada época. En tal sentido, como veremos más adelante, un Estado Benefactor e intervencionista tuvo su razón de ser en la historia de México: la necesidad de impulsar el crecimiento económico y el desarrollo ante una iniciativa privada incipiente y un país con grandes carencias y reclamos sociales.

Es a partir de la Constitución de 1917 que se establecen los fines básicos que dan contenido a la doctrina del intervencionismo: nacionalismo, fomento al desarrollo económico, justicia social, a la vez que promoción de los intereses y derechos de los sectores populares.

Se requirió así de un Estado más espacioso en su forma, a fin de contar con los aparatos y medios para cumplir con esos fines. Y también más amplio y sólido en sus bases a fin de contar con el apoyo social que le permitiera actuar, intervenir y cumplir con los fines señalados por el texto constitucional.

De este modo, se avanzó y se adquirió mayor capacidad de adecuación en el sistema capitalista, aunque no se consiguió abandonar la situación dependiente. No se erradicaron las bases económicas de la desigualdad, pero se sentaron las bases para una acción estatal más comprometida con lo que en la tradición política mexicana se ha reconocido como justicia social, tarea ésta última, en la que la empresa pública ha jugado un papel esencial.

En este orden de ideas, podemos distinguir cuatro etapas en el desenvolvimiento del Estado Benefactor en México, poniendo especial énfasis en el desarrollo del sector paraestatal.

### **Primera etapa (1920-1940)**

Con el triunfo del movimiento revolucionario, el marco jurídico que emanó de él reconoció el papel que tenía el Estado en la promoción de ciertas actividades económicas para el desarrollo nacional. Las razones de la participación estatal en la economía no obedecían solamente a un problema de soberanía nacional sobre ciertos recursos naturales y actividades económicas, sino también a que el Estado se convertía en el principal articulador del crecimiento económico, dadas las actividades productivas dispersas y escasas a principios de siglo, así como al objetivo de mitigar las diferencias sociales y prestar servicios que las fuerzas del mercado, por sí solas no podía desarrollar.

Así, en el contexto de inestabilidad política, económica y social a nivel nacional, nuestro país entró en una etapa de transición, en donde se fueron gestando las bases para un posterior crecimiento económico y diversificación de la sociedad. Por ello, ésta fue una fase de reconstrucción y reestructuración a nivel nacional. (94)

En tal sentido, durante el período 1920-1934, a la par que se realizaron cambios, reformas y se creó un número importante de instituciones públicas, la preocupación estatal para modernizar la economía se concentró en la construcción de la infraestructura física (95); que redundó en beneficio de la burguesía nacional.

La obra de pacificación del país después de 1917, se inicia con Obregón y Calles. Con ellos también se inicia el proceso de institucionalización del Estado y de promoción del desarrollo, pues como señala Frank Brandenburg, ambos presidentes "promovieron la industria; los efectos de la transformación de políticos en hombres de negocios, el regreso del exilio de empresarios de la etapa prerrevolucionaria, el impacto de los gastos públicos y la estabilidad política, contribuyeron a impulsar la maquinaria industrial". (96)

La estructura del gasto público comenzó a cambiar durante la gestión presidencial obregonista, quien propuso el incremento de recursos para los rubros económico y social y su reducción en los gastos administrativos. En lo económico, aumentó los fondos para la agricultura, la irrigación y los caminos; en lo social dio preferencia a la educación mediante la creación de la SEP en 1921.

Empero, el modelo económico aún se caracterizaba por presentar una gran incertidumbre sobre el futuro, pues a consecuencia del movimiento armado el sistema financiero era casi inexistente, la emisión de moneda se desacreditó y la comercialización de la producción se dificultó considerablemente: "... la falta de un mercado de dinero y capitales impedía a los empresarios obtener préstamos con qué establecer o ampliar sus empresas, lo que obstaculizaba la formación de capital y dificultaba que los fondos fluyeran hacia las empresas y actividades de más alta productividad". (97)

Así, una tarea clave de los gobiernos de la revolución fue, junto con la reorganización de la hacienda pública para impulsar la reconstrucción económica; rehacer y dar una nueva dirección a la intermediación financiera.

En consonancia con esta problemática, el presidente Calles creó en 1925 el Banco de México S.A., con privilegios tales como el monopolio de la emisión monetaria y la regulación de los mercados financieros y el Banco Nacional de Crédito Agrícola con el fin de impulsar la modernización agrícola. Paralelamente, se crearon otras instituciones para coordinar las obras de infraestructura, como la Comisión Nacional de Caminos y la Comisión Nacional de Irrigación. Por otro lado, se promulgaron varias leyes que ampliaron la capacidad de intervención del Estado, tales como la ley sobre el petróleo y el primer Código Nacional Eléctrico.

A pesar de que en muchos casos se benefició el grupo sonoreense convertido en empresario, la política económica del Estado se fortalecía y le daba a este un papel esencial en lo que ahora se denomina la rectoría económica del Estado.

En esta primera etapa de la postrevolución, se buscó la consolidación político institucional del Estado debido a que en el país aún prevalecía la fragmentación del poder en manos de los caciques regionales, así como la carencia total de instituciones políticas o de tradición democrática.

La gravedad de la crisis política acentuada por la muerte de Obregón, impulsó la necesidad de reestructurar los hilos conductores de la vida política nacional. Fue entonces cuando el jefe máximo convocó a las fuerzas revolucionarias a constituir un partido político nacional que hiciera posible el tránsito de un régimen de caudillos a un país de instituciones y leyes.

El proyecto Callista culminó el 4 de marzo de 1929 con la constitución legal del Partido Nacional Revolucionario (PNR) que a la postre sería el PRI. Con ello, se dio un paso importantísimo en la creación de un Estado fuerte, con

capacidad de control y garantía de las relaciones capitalistas, que en esta etapa se convirtió en el principal agente de promoción económica.

A su vez, la gran crisis capitalista de 1929 dio lugar a una nueva relación del Estado en la economía, que conllevaría a un proceso de industrialización volcado sobre el mercado interno; aunque sin perder su orientación dependiente, así: "la crisis hizo evidente lo trunco y débil del proyecto callista de desarrollo, sobre todo por la enorme dependencia que mantenía la economía nacional respecto a las exportaciones. Las actividades económicas internas fueron seriamente afectadas al ser las exportaciones las que financiaban las importaciones de alimentos y maquinaria para el proceso productivo, así como también de los bienes de consumo que demandaban los grupos nacionales de ingresos medios y altos". (98)

A partir de entonces comienza en el país una reflexión acerca del tipo de desarrollo seguido hasta entonces, sus alcances y limitaciones. Comienza con ello un amplio reclamo por un desarrollo más nacionalista y menos dependiente de los vaivenes de la economía mundial.

Dadas estas circunstancias, el Estado introdujo reformas y cambios en la política económica con el fin de aminorar los efectos de la crisis económica, no obstante, las modificaciones de fondo se realizarían con el cambio presidencial de 1934, cuando Lázaro Cárdenas asume la primera magistratura del país.

En este período tuvieron lugar una serie de reformas estructurales que terminaron por alterar notablemente la naturaleza del régimen revolucionario y que aumentaron la capacidad del Estado para desempeñar sus funciones centrales, principalmente en el ámbito económico.

Bajo la administración cardenista, se ampliaron significativamente las bases de sustentación del régimen, los obreros y los campesinos adquieren un papel importante en la política a través de sus organizaciones de masas (CNC y CTM). Simultáneamente, el ejército pierde presencia política y la institución presidencial se consolida.

La expresión de esta nueva configuración del sistema fue la transformación del PNR en el Partido de la Revolución Mexicana, que nace bajo la idea de ser un pilar de apoyo al ejercicio presidencial.

Por otro lado, la nueva relación Estado-economía es claramente especificado en el Plan Sexenal (99), en donde se reconoce la intervención del Estado en la organización de la vida económica del país. El Estado Cardenista ya no se limitaría a solo ser guardián del orden, pues en palabras del propio presidente michoacano: "Es fundamental ver el problema económico en su integridad y advertir las conexiones que ligan cada una de sus partes con las demás. Solo el Estado tiene un interés general, y por eso, sólo él tiene una visión de conjunto. La intervención del Estado ha de ser cada vez mayor, cada vez más frecuente y cada vez más a fondo". (100)

Así el problema económico pasó a un primer plano de la vida nacional, pero simultáneamente es cuando se inicia "el proceso de crecimiento económico caracterizado por la inflación e inestabilidad cambiaria" (101), proceso en el cual jugó un papel importante la política gubernamental en sus diversos aspectos, por ejemplo, las cuantiosas obras públicas de ese momento, constituyeron un factor inflacionario en tanto que generaban gastos y presionaban la capacidad productiva, lo que se traducía finalmente en costos crecientes. Aunado a ello, tenemos el largo tiempo de gestación de las mismas.

Durante este período la base económica en que se sustentaba la sociedad y el Estado mexicano continuó desarrollándose, a pesar del descontento del sector empresarial. Los efectos de la crisis de 1929 fueron desapareciendo y el comercio exterior se reanimó.

Uno de los sectores que mostró más progreso fue el industrial, pero no así el sector agrícola que en estos momentos experimentó poco crecimiento.

En este período el sector paraestatal se presentó con mayor fuerza como el pilar del desarrollo económico. Se impulsó la reforma agraria y se crearon y nacionalizaron empresas estratégicas, se expropió la industria petrolera y se empezó a participar en la generación de la energía eléctrica. Con estas acciones se abría el camino para un nuevo Estado que a partir de entonces sería el rector de la vida nacional, tanto en lo político como en lo económico.

En materia crediticia, se fundaron bancos de desarrollo y promoción de las exportaciones, como la Nacional Financiera, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y el Banco de Comercio Exterior; adicionalmente se reformó el Banco de México para consolidar el sistema financiero estatal y asegurar un mayor control de la política monetaria.

También se organizaron varias empresas públicas orientadas a la producción de bienes básicos como la Comisión Federal de Electricidad, o empresas que administraron sectores nacionalizados como Petróleos Mexicanos y Ferrocarriles Nacionales.

Cabe señalar que aún cuando en esta etapa la empresa privada no gozaba de mucha popularidad en el país, Cárdenas no perdió contacto con ésta. Por eso, con el fin de crear un puente entre el gobierno y las empresas, el presidente estableció que toda empresa de ciertas dimensiones se agrupara en dos grandes asociaciones comerciales del país: la CONCAMIN de los productores, y la CONCANACO de los comerciantes. Paulatinamente, sus representantes fueron integrados a importantes cuerpos del gobierno tales como el mercado de valores, el sistema nacional de ferrocarriles, etc. Así, aunque el sector empresarial no fue integrado a partido político oficial, "adquirió un interés directo en la misma maquinaria del gobierno". (102)

## Segunda etapa (1940-1954)

La estrategia de desarrollo que se instrumentó en estos años se propuso la modernización del país a través de un crecimiento económico rápido y sostenido basado en la expansión del sector industrial y en donde el Estado tuviera un papel estelar. Ante las condiciones generadas por la Segunda Guerra Mundial, las oportunidades de impulsar el desarrollo industrial se ampliaron, y con ello fue posible modernizar el patrón de acumulación que se requería. La economía nacional tenía que insertarse en una dinámica de mayor competencia, aprovechando la inestabilidad de los mercados internacionales. Fue así como en la década de los años cuarenta los esfuerzos se concentraron en la expansión del sector industrial y en la sustitución de importaciones.

Esta nueva estrategia de desarrollo exigió al Estado una actividad económica más directa en diversas áreas, incluso en las que no había participado antes. Para ello fue indispensable la creación o reforzamiento de gran cantidad de instituciones. En este proceso destacó la diversificación de las entidades públicas hacia el sector industrial, pues como explica Raymond Vernon: "Esta fue la época" (la de Avila Camacho) en que el gobierno empezó a hacer las primeras inversiones experimentales en empresas manufactureras". (103)

De este modo, el Estado se comprometió directamente en el proceso industrializador. Por otra parte, la creciente urbanización del país requirió de nuevos servicios tales como drenaje, agua potable, luz, etc., que fueron proporcionados por el Estado a través de sus diversas instituciones. Esta situación fue similar en el campo, donde el sector público se abocó a construir las obras de infraestructura básica y a configurar algunos polos de desarrollo nacional.

Así, el número de empresas paraestatales, organismos descentralizados e instituciones financieras públicas pasó de 29 en 1940 a 123 en 1954 (104), un crecimiento verdaderamente importante.

Con ello se crearon las condiciones bajo las cuales el dinamismo de la economía pasó a depender de la intervención estatal, especialmente del gasto público, y de los sectores de la economía en donde se ubicaron las empresas paraestatales.

La puesta en práctica de esta estrategia de desarrollo nacional requirió de una convergencia de intereses entre los sectores público y privado por lo que la intervención estatal en la economía mexicana en esta etapa, no fue una intervención competitiva, sino sobre todo funcional en el desarrollo capitalista.

En un país como el México de aquel entonces, en el que la incipiente industria estaba apenas despuntando y en donde los empresarios privados aún no estaban preparados para el establecimiento de las grandes industrias básicas, ya fuera por la falta de recursos o experiencia, el Estado se vio precisado a asumir las funciones de socio y garante del sector privado. En no pocos casos (la paraestatal siderúrgica Altos Hornos de México, por ejemplo) los inversionistas privados desarrollaban el concepto inicial del proyecto pero después atemorizados por el riesgo del compromiso, daban la bienvenida a la participación gubernamental, como forma de seguro contra riesgos. (105)

En el mismo sentido apunta Arnaldo Córdova, quien indica que: "...el poder financiero del Estado, a partir de la década de los años cuarenta, supliendo la falta de crédito privado, se encauzó en su mayor parte a fortalecer y ampliar seguridades a la industria privada". (106). Aquí, destacó la participación de la Nacional Financiera y el Banco de México, cuya reorganización les permitió ayudar significativamente a la expansión económica.

Simultáneamente, la política de los bajos precios de los bienes y de servicios producidos por el sector público apoyó al sector privado otorgándole una gran cantidad de insumos básicos a bajos precios, lo cual elevó la rentabilidad de las inversiones privadas.

La Segunda Guerra Mundial, también sirvió de estímulo a la industrialización del país. Así por ejemplo, la demanda generada por el conflicto bélico permitió que el producto nacional creciera en estos años a un ritmo del 7% anual. La fuerte demanda externa de manufacturas, así como la escasez de importaciones de las mismas brindaron una importante oportunidad para que las empresas mexicanas incursionaran en este rubro. Así mismo, en la década de los 40 la industria, la generación de energéticos (petróleo y electricidad) y siderurgia experimentaron una expansión paralela al crecimiento de las manufacturas.

Esta nueva coyuntura permitió que durante estos años, la industrialización avanzara rápidamente hasta completar de hecho la sustitución de importaciones, sobre todo en el renglón de bienes de consumo no durables.

El ahorro generado por la reducción en la compra de bienes del exterior permitió canalizar esa inversión a otras áreas del sistema económico. Los avances en el proceso industrializador modificaron las condiciones de vida en la ciudad, lo cual impulsó al Estado para que proporcionara mayor número de servicios públicos. En este período gran parte de la inversión pública se destinó al sector transportes y comunicaciones.

De este modo, quedaron definidas las áreas de participación y funcionamiento de cada uno de los agentes económicos: al capital privado le fueron asignadas las ramas productivas de bienes de consumo, mientras que el Estado se reservó la producción de insumos estratégicos, servicios sociales e infraestructura básica. (107)

Los problemas derivados de la dependencia respecto del mercado internacional resurgieron con fuerza unos años después de concluida la Segunda Guerra. La llamada crisis del sector externo afectó seriamente al crecimiento del país y en 1948 y 1949 tuvieron lugar sendas devaluaciones del peso. Adicionalmente, para estos años el Estado recurrió a la contratación de créditos con el exterior para continuar sus programas de expansión, por lo que durante el sexenio alemanista, la deuda externa se elevó en casi 25%. (108)

En este contexto tuvo lugar un aumento sostenido de la inflación así como una caída del salario real, por lo que se trató de un período de crecimiento inestable e inflacionario.

El esfuerzo del sector público, tanto para el fomento al desarrollo económico como para la atención de la seguridad y servicios sociales, en particular en áreas como comercio, comunicaciones, transportes, bienestar social y servicios públicos fue realizado en gran medida por medio de la empresa pública.

Todas ellas representaron el mayor número de empresas públicas creadas durante el período 1940-1954.

La política de bienestar social impulsado por el Estado en estos años tuvo como uno de sus efectos, un mejoramiento en el nivel de vida de la población. (109)

Además, como hemos visto, la incursión de paraestatales en estas actividades, fue condición indispensable para el desarrollo de una economía moderna, donde se hacía necesario contar con una red eficiente de servicios, comunicaciones y transportes. Es importante recordar que las inversiones en este tipo de áreas eran cuantiosas, de escasa rentabilidad y de períodos de maduración muy prolongados, por lo cual no existían grupos privados que estuvieran dispuestos a invertir en estos rubros. Por otra parte, fue necesario crear organismos encargados de la seguridad social para contar con la estabilidad social requerida por la naciente economía industrial, caracterizada por la existencia de masas asalariadas.

Entre las paraestatales creadas en el campo del bienestar social tenemos: la Sociedad Nacional Distribuidora y Reguladora, cuyas funciones para 1949 serían transferidas a la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA) quien contaba con importantes recursos del Estado para subsidiar el consumo de la población; el IMSS, el Instituto Nacional de Cardiología y Cancerología, así como el ISSSTE.

En esta etapa surgieron y se fortalecieron un gran número de empresas y organismos descentralizados en el área industrial. Tal fue el caso de Altos Hornos de México (siderurgia), Granos y Fertilizantes (fertilizantes), Carbonifera de Pachuca (minería) y la Compañía Industrial de Atentique y Ayutla (papel). En el ámbito rural se crearon las comisiones de Papaloapan, Río Fuerte y Grijalva. En cuanto a los transportes, se emprendió la reorganización de los ferrocarriles del pacífico.

### **Tercera Etapa (1954-1970)**

En esta etapa el Estado desempeñó un papel importante en el desarrollo económico del país; no obstante sobre todo a partir de 1960 cede en parte su papel de director y líder del crecimiento económico al capital extranjero, que se instaló en los sectores más dinámicos y de mayor arrastre de la economía.

Así, en estos años el Estado centró sus inversiones en ramas productivas básicas y en menor grado continuó en la construcción de la infraestructura básica.

Los efectos estimulantes propiciados durante la segunda guerra mundial habían cesado; empero el proyecto industrializador seguía adelante, solo que ahora, se adoptó un modelo conocido como "desarrollo estabilizador".

Esta estrategia se basó fundamentalmente en la captación de recursos externos para impulsar el desarrollo del país, por lo que naturalmente el incremento de la deuda pública fue progresivo. El crecimiento económico siguió constituyendo el objetivo principal, aunque se incluyeron algunos programas de beneficio social. Se argumentó que no sería posible erradicar la pobreza mientras no se diera impulso a la producción.

De esta manera, la industria nacional aparece como el sector económico más vigoroso, en torno al cual se subordinarían todos los demás objetivos: ciertamente se logró su consolidación pero en medio de ciertas deficiencias, ya que se limitó a la producción de bienes de consumo que requería la población urbana, sin dar el salto hacia la oferta interna de bienes de capital y equipo pesado, con lo que se acentuó la dependencia tecnológica del exterior, con los efectos correlativos de desequilibrio en la balanza comercial del país.

Para el logro de la anhelada industrialización nacional fue indispensable establecer garantías para mantener el orden social y la estabilidad económica aún a costa de endurecer las condiciones del pacto social, por lo que el modelo generó fuertes contradicciones sociales que llevarían a su agotamiento.

En estos años la mayor parte de la inversión pública fue realizada por los organismos y empresas del Estado. Los montos de inversión que se aplicaban eran asignados cuidadosamente y la austeridad en el ejercicio del gasto era determinante.

Atendiendo al comportamiento del PIB, puede decirse que este ha sido uno de los períodos de crecimiento más dinámico y sostenido del país (la tasa de crecimiento anual es superior a 6%), encabezado por una notable expansión del sector industrial (con una tasa anual de crecimiento de un 9%). Aquí el crecimiento más rápido se experimenta en el renglón de los bienes para la producción. Tenemos que, entre 1950 y 1966 la producción de acero y otros artículos metalúrgicos creció a una tasa anual de 11.5%, la producción de maquinaria en 10%, la de vehículos y equipos de transporte en 10.7% y otros productos químicos en 12.5%. (110)

El sector agropecuario, fue el que mostró el menor incremento dentro del PIB (3.3 entre 1958 y 1970), con una tendencia a rezagarse del resto de la economía, sobre todo a partir de 1965.

Los salarios crecieron entre 1954 y 1971 en términos reales en 7.9%, a una tasa mayor a la del PIB, y los precios se mantuvieron estables.

En el contexto de relativo progreso de la economía y la industria, fue tomando forma el pacto social, sobre todo en lo referente a la "economía mixta", que no era otra cosa que la alianza entre los sectores público y privado, que habían acordado tácitamente una división de áreas: el Estado en bienes intermedios, metales básicos e infraestructura; el capital extranjero en los bienes de consumo duradero y los capitalistas locales en las industrias tradicionales, construcción y servicios (principalmente financieros). (111)

El sector público fue un factor clave en el dinamismo de la economía registrados en estos años, lo que aunado a un moderado aumento en los precios permitió emprender la llamada estrategia del desarrollo estabilizador.

En la década de los 50, las empresas estatales de mayor importancia en la economía del país fueron reestructuradas para adecuarlas al desarrollo industrial; tal fue el caso de PEMEX, CFE, la Universidad Nacional, Ferrocarriles Nacionales y en la minería se creó el Consejo de Recursos Minerales no Renovables, Zincamex y diversos consorcios mineros. Destaca también por su carácter promotor la Nacional Financiera, la cual además de fortalecer en mercado interno de valores, concertó créditos con el exterior para canalizarlos preferentemente a la pequeña y mediana empresa.

En esta etapa, la empresa pública también se dirigió a áreas como la fabricación de equipos de transporte (Constructora de Carros de Ferrocarril y Diesel Nacional); industrias metalmeccánicas (siderúrgica Nacional, Industria del Hierro), y a la infraestructura (Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Radio Aeronáutica).

En cuanto a las empresas industriales creadas en el periodo, esta fue una etapa de diversificación y ampliación de la participación estatal, ya que se crearon empresas destinadas no solo a la producción de insumos estratégicos, como los antes mencionados, sino también a las ramas textil, alimentaria, envases, papel, equipos de autotransporte, etc.

Entre las paraestatales de apoyo social creadas en estos años, tenemos: el ISSSTE, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO).

Esta reorganización del sector paraestatal estuvo orientada a fortalecer la soberanía nacional, pero al mismo tiempo, a asegurar el abastecimiento de insumos estratégicos a la industria; en segundo término se buscó atender otras áreas necesarias para garantizar la cohesión social y política en campos de bienestar social (educación, salud y vivienda), la comercialización y la investigación científica y tecnológica.

En estos términos, la participación estatal era una exigencia si se considera:

- 1) la incapacidad o falta de interés del sector privado para intervenir en estas áreas
- 2) la inconveniencia para el desarrollo nacional de dejarlas en manos extranjeras, y
- 3) Los grandes volúmenes de capital y la complejidad tecnológica requerida en estas ramas (112)

Además, la intervención estatal había fortalecido al empresario nacional, por lo que este último frecuentemente prefería beneficiarse de los negocios que pudiera entablar con la empresa pública sin mayor riesgo.

La política de inversión pública en estos años naturalmente tuvo como eje de industrialización del país. La proporción de inversión pública destinada a áreas como el fomento agropecuario, comunicaciones y transportes experimentó una disminución importante en el periodo 1954-1970. El fomento industrial por su parte, aumentó de 33% en 1954 a 49.9% en 1970. El porcentaje destinado al bienestar social también va aumentando en el periodo, de 9.3% en 1954 a 28% en 1970. (113)

A pesar de los desacuerdos sobre los logros y causas del crecimiento económico durante la etapa que estamos estudiando, es claro que en sus propios términos el desarrollo estabilizador fue un éxito, y que el apoyo estatal tuvo un papel clave en ello. Además, el tamaño del Estado, sus ventajas o debilidades no eran todavía el tema principal del debate nacional, que estaba centrado en el talón de aquiles de la nueva estrategia de desarrollo: el creciente desempleo, deterioro de la distribución del ingreso, creciente y crónico déficit público y comercial y debilidad de las finanzas públicas.

La creciente participación estatal en la economía, si bien fue decisiva para la industrialización, también resultó insuficiente frente a las necesidades económicas y sociales que a lo largo de este periodo acumularon un rezago importante. Adicionalmente, la atención y apoyo a las actividades prioritarias fue desigual, ciertas áreas competían entre sí por montos de inversión insuficiente.

A partir de 1960 la empresa pública comenzó a depender cada vez más de las transferencias del gobierno federal y del financiamiento externo.

De este modo, podemos establecer dos vertientes hacia las cuales se orientó la presencia del estado mexicano. La primera correspondió a un amplio apoyo a la industrialización garantizando el abasto de insumos estratégicos baratos, infraestructura y servicios básicos, protección industrial, estímulos fiscales, etc., que dada su laxitud se convirtieron en apoyo indiscriminado y poco selectivo incapaz de inducir una industrialización más integrada nacionalmente.

La otra vertiente consistió en que dentro del sector público no todos los organismos creados en esta etapa respondieron a criterios claros de planeación, obedeciendo las más de las veces a criterios coyunturales, no siempre justificables, dando como resultado un sector público con menor capacidad para propiciar el crecimiento económico.

Hacia finales de 1960 la economía comenzó a mostrar signos de debilidad, originados en los desequilibrios que se habían venido originando a lo largo de décadas anteriores. Finalmente el patrón de crecimiento no se ajustó a las crecientes necesidades sociales.

Las contradicciones del modelo de desarrollo provocaron presión y reclamos sobre el régimen político, encontrando su principal expresión en el movimiento estudiantil de 1968: la legitimidad del sistema se había desgastado por lo que había que establecer una nueva estrategia de desarrollo, sustentada en la apertura democrática.

#### **Cuarta Etapa (1970-1982)**

Al inicio de la década de los 70 el nuevo grupo gobernante reconoce la gravedad de los problemas socioeconómicos y se proclama sustentador de un "nacionalismo reformista" y en pro de la apertura democrática. Su política económica pretendía entre otras cosas: reducción de la deuda pública, recuperación de los niveles de crecimiento históricos, redistribución del ingreso, modernización del sector agrícola y racionalización del desarrollo industrial.

En el país estaba en curso importantes transformaciones en la vida social y política. Destacaba, en primer lugar, un paulatino desgaste de los mecanismos tradicionales de relación y control social, en segundo lugar, un fortalecimiento tanto económico como político de los empresarios, quienes con el apoyo de los sectores medios urbanos se pronunciaban en contra de ciertas políticas estatales, y por último, una mayor presencia del Estado en distintas esferas de la vida nacional.

Atendiendo a la estructura económica, el período 1970-1982 puede dividirse en dos fases: (114) la primera, de 1970 a 1977 que puede entenderse como una continuación de la estructura conformada en los años 60; y la segunda que va de 1978 a 1982, en donde el sector petrolero se convirtió en el líder del crecimiento económico.

En efecto, durante la primera fase la dinámica de la economía no sufrió grandes cambios, aún cuando la inversión privada se contrajo, y el crecimiento tuvo que ser impulsado por el gasto público y en menor medida por el consumo privado.

No obstante, la política de desarrollo de estos momentos fue incapaz de garantizar un crecimiento sostenido, lo que junto al déficit externo y la fuga masiva de capitales condujo a la economía a la recesión en 1976 y 1977.

Para hacer frente a esta situación se decidió crear fideicomisos de fomento a la producción y se enfatizó el apoyo al sector agrícola.

El papel protagónico de la segunda mitad de la década de 1970 correspondió al petróleo, recurso que para entonces se convierte en la piedra angular del crecimiento económico del país. El gran despegue que registró el hidrocarburo en estos años provocó que el sector público se concentrara en expandir la plataforma petrolera y desarrollar la industria de bienes de capital.

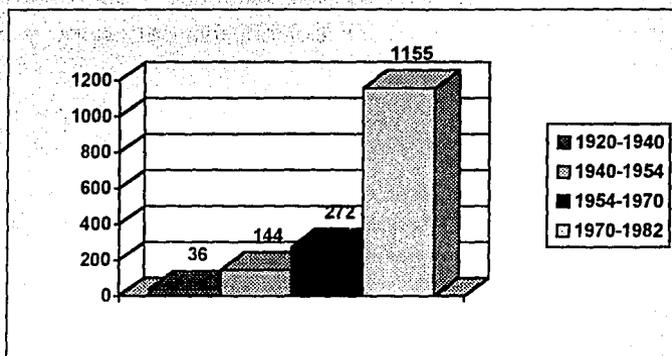
Así, los grupos financieros del Estado (NAFINSA y FISOMEX) fueron utilizados en la creación de empresas relacionadas con la producción de equipo necesario en la industria petrolera.

También surgen o se incorporan al sector público, para el apoyo de otros sectores económicos y para alcanzar metas de desarrollo social, entidades como INFONAVIT, SIDERMEX, CONACYT, Instituto Nacional de Comercio Exterior, Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra, Fondo de Fomento y Garantía para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, Fondo de Fomento y Garantía para el consumo de los Trabajadores, el Grupo Industrial DINA, NKS, la Fundidora Monterrey, La Compañía Minera de Cananea, entre otras.

Los años setenta son determinantes en la gran expansión del Estado, sobre todo porque se profundizaba su crecimiento "no planeado". Participa en la producción de bienes y servicios mediante la creación de empresas y organismos, pero principalmente, por la absorción de compañías del sector privado con problemas financieros y de eficiencia. El Estado emprendió entonces una política de "rescate" de compañías al borde de la quiebra con

el fin de evitar que su desaparición provocara desempleo y desajustes en la planta productiva. (115)

Gráfica 8: Empresas paraestatales en México. 1920-1982



Fuente: Rogozinski Jacques. Op. Cit. p.34

Mas adelante, con la nacionalización de la banca el 1o. de septiembre de 1982, se agregaron al sector público 56 instituciones bancarias y las empresas que de ellas dependían, conformándose así un total de 1155 paraestatales. La gráfica 8 muestra el desarrollo creciente que registró el Estado. Se observa claramente un aumento significativo a partir de 1970.

Es indudable que a partir de esos años ocurrió un cambio estructural en la orientación del sector público, lo que en una primera aproximación fue: la respuesta del Estado frente a la crisis. Bajo el impulso del gasto público se pretendió reactivar la inversión privada, pues se reconoció que el sector público era el principal agente impulsor, frente a un sector privado temeroso.

En el rubro del bienestar social, la política de precios y tarifas del sector público, significó el otorgamiento de servicios públicos baratos para la población. Así, la función de asistencia, ayuda y seguridad social pasó a ser monopolizada por el Estado mediante regulaciones, programas y organismos gubernamentales. En buena medida, la política social se instrumentó desde la perspectiva de la incapacidad de los individuos, grupos y comunidades, por lo que su dirección y operación estuvo en manos del gobierno. El Estado de bienestar introdujo el gasto social como un mecanismo básico de legitimidad.

Empero, a pesar de que en esta etapa el Estado asume el papel dinámico del crecimiento desde el inicio de la década de los 70, se presentó una cierta pérdida de la autonomía del Estado "debida al incremento de la capacidad económica, y por lo tanto, de la influencia y el poder político del capital monopólico, el cual adquiere una posición privilegiada que le permite orientar el proceso de acumulación por encima del Estado y de las otras funciones de la burguesía". (116)

De esta forma, el Estado de vio limitado por el gran capital en el cumplimiento de sus políticas sociales tendientes a contrarrestar los efectos de la crisis.

Paralelamente, el sector paraestatal sufrió un paulatino deterioro financiero y operativo. Sus necesidades de financiamiento se elevaron significativamente, en particular en su componente externo, lo cual ubicó al sector paraestatal en una situación de mayor dependencia tanto de las transferencias y subsidios del gobierno federal, como de su financiamiento externo. (117) Además en lo operativo, tenemos una baja en los niveles de producción.

Como hemos visto, en el periodo 1970-1982 fue evidente que el notable dinamismo que alcanzó el sector público se hizo dejando de lado urgencias y rezagos que había que atender. En su momento la creación de empresas e instituciones públicas se justificaba por necesidades coyunturales. No obstante, la gran expansión del Estado se llevó a cabo con poco control y muchas veces sobreestimando las necesidades y capacidades reales de la economía y la organización institucional del propio Estado.

Al final, el Estado no pudo desahogar su titánica tarea de agente de transformación, bienestar y justicia social, ni dejó desarrollar un sector privado y comunitario capaz de organizarse. La severa crisis de 1982 evidenció justamente la limitación y los saldos negativos de nuestra forma de "hacer política". Había quedado agotado un estilo de gobierno que para mantener el control de los grupos de interés e inducir su apoyo había tenido que establecer políticas generosas y protectoras, expandir las empresas públicas y las agencias administrativas. El resultado final era un enorme aparato público sin la capacidad de responder a las nuevas demandas. Sin producir riqueza y consenso.

La crisis de 1982 hizo cobrar conciencia de que el Estado más propietario no es necesariamente el más capaz o el más justo. Era necesario modificar definitivamente la estrategia económica. Fue así como desde 1983 el gobierno mexicano estructuró una serie de reformas económicas de gran trascendencia, que la administración del presidente Salinas intensificó y amplió, con el propósito de frenar la inflación y recuperar el crecimiento para comenzar a erradicar la pobreza extrema y mejorar los niveles de vida de la población en general.

## NOTAS BIBLIOGRAFICAS

1. García Valencia Antonio. Las Relaciones Humanas en la Administración Pública Mexicana. Editorial Porrúa. 4a. edición. México 1978. p.31
2. Vaillant C. George. La Civilización Azteca. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1993. p.142
3. García Valencia. Op. cit. p.32
4. López Portillo y Pacheco José. Dinámica Política de México. Vol.1 Vector Indio. Grupo Editorial Planeta. 1a. edición. México 1993. pp.116-117
5. Soustelle Jackes. La vida cotidiana de los aztecas en vísperas de la conquista. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1984. p.62
6. Citado por López Rosado Diego. La Burocracia en México. Tomo I. Ediciones de la Secretaría de Comercio. 1a. edición. México 1980. p.16
7. López Portillo José. Op. cit. pp.117-118
8. Idem. p.106
9. Cué Cánovas Agustín. Historia Social y Económica de México 1521-1854. Editorial Trillas. México 1979. pp.119-134.
10. Idem p.139
11. González Cosío Arturo. Notas para un estudio sobre el Estado Mexicano : México: 4 ensayos de sociología política. UNAM, México, 1972. pp.92-99
12. Ibid. p.93
13. Leal Juan Felipe. La Burguesía y el Estado Mexicano. Ediciones el Caballito. México 1975. p.34
14. López Rosado Diego. Op. cit. tomo II. p.142
15. Cué Cánovas Agustín. Op. cit. pp.147-151

16. Gibson Charles. Los aztecas bajo el dominio español 1510-1810. Editorial Siglo XXI. México 1988. pp.168-195
17. González Cosío Arturo. Op. Cit. pp.91-99
18. Flores Caballero Romeo. Administración y Política en la Historia de México. FCE-INAP. México 1988. p.32
19. Cué Cánovas Agustín. Op. cit. pp.156-167
20. Leal Juan Felipe. Op. cit. p.44
21. Rives Sánchez Roberto. Elementos para un Análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México. 1821-1940. INAP. 1a. edición. México 1984. p.40
22. Córdova Analdo. La Formación del poder político en México. Editorial Era. México, 1972. pp.9-10
23. Cardoso, Ciro (compiladores). México en el siglo XIX, 1821-1910. Editorial siglo XXI, México 1980. pp.41-58
24. Idem. pp.66-68
25. Leal, Juan Felipe. Op. cit. p.53
26. Reyes Heróles Jesús. El Liberalismo Mexicano. Tomo II. UNAM. 1a. edición. México 1961. p.92
27. González Navarro Moisés. Citado por: Leal Juan Felipe. Op. cit. p.55
28. Rivas Sánchez Roberto. Op. cit. p.45
29. García Cárdenas Luis. Citado por Idem. p.45
30. Leal Juan Felipe. Op. cit. p.57
31. San Juan Victoria Carlos y Velázquez Ramírez Salvador, en: Cardoso, Ciro: Op. cit. p.57
32. Reyes Heróles Jesús. El Liberalismo Mexicano. Tomo III. UNAM, 1a. edición. México 1961. p.6

33. Rabasa Emilio. La Constitución y la Dictadura. Editorial Porrúa, 3a. edición. México 1956. p.72
34. Rives Sánchez Roberto. Op. cit. p. 58
35. Zoraida Vázquez Josefina. "Los primeros tropiezos"., en: Historia General de México. Tomo II. Coordinada por Cosío Villegas Daniel. El Colegio de México, 1981
36. Rabasa Emilio. Op. cit. p.8
37. Victoria Guadalupe. Citado por Rives Sánchez. Op. cit. p.55
38. San Juan Victoria y Velázquez Ramírez, en: Cardoso, Ciro. Op. cit. p.71
39. Guerrero Vicente. Citado por Rivas Sánchez. Op.cit. p.59
40. San Juan Victoria Y Velázquez Ramírez., en: Cardoso, Ciro. Op. cit. p.72
41. Flores Caballero Romeo. Op. cit. p.68
42. San Juan Victoria y Velázquez Ramírez. Op. cit. p.75
43. Reyes Heróles Jesús. op. cit. Tomo III. pp.70-71
44. Benito Juárez. Citado por: Hernández Tulio. El otro Juárez: un político combatiente. Bibliográficos oaxaqueños. 1a. edición. México 1974. p.115
45. López Cámara Francisco. La Estructura Económica y Social de México en la Epoca de la Reforma. Editorial Siglo XXI. México 1967. p.192
46. San Juan Victoria y Velázquez Ramírez. Op. cit. p.61
47. Cockroft James. El Imperialismo, la lucha de clases y el Estado en México. Editorial Nuestro Tiempo. 1a. edición. México 1979. pp.44-53
48. López Cámara Francisco. Op.cit. p.50
49. Cockroft James. Op. cit. p.50
50. Vernon Raymond. El dilema del desarrollo económico en México. Editorial Diana. 14a. edición. México 1989. pp.47-56

51. Justo Sierra. Citado por Rives Sánchez. Op. cit. p.140
52. Rabasa Emilio. Op. cit. p.141
53. Ignacio Comonfort. Citado por Idem. p.89
54. En Reyes Heroles Jesús. Op. cit. Tomo III. pp.216-224
55. Roeder Ralph. Juárez y su México. Editorial Fondo de Cultura Económica. 1a. edición. México 1972. p.319
56. En: Matute Alvaro. México en el Siglo XXI. Antología de Fuentes e Interpretaciones Históricas. Lecturas Universitarias. No.12. UNAM 1973. pp.156-157
57. Lerdo de Tejada. Citado por Cadenhead Ivie. Benito Juárez y su época. Ensayo histórico sobre su importancia. El Colegio de México, 1a. edición 1975. p.173.
58. San Juan Victoria. Op. cit. p.87
59. Hernández Tulio. Op. cit. p.126
60. Rabasa Emilio. Op. cit. p.98
61. Idem pp.99-100
62. Córdova Arnaldo. Op. cit. p.9
63. Rabasa Emilio. Op. cit. p.102
64. Córdova Arnaldo. Op. cit. p.10
65. Idem p.13
66. Hansen Roger. La política del desarrollo mexicano. Siglo veintiuno editores. 15a. edición, México 1985. p.192
67. Leal Juan Felipe. Op. cit. pp.143-144
68. Roeder Ralph. Hacia el México Moderno: Porfirio Díaz. Editorial Fondo de Cultura Económica. 2a. edición, México 1992. p.14
69. Cosío Villegas Daniel. El Sistema Político Mexicano. Editorial Joaquín Mortiz. 3a. edición, México 1973. pp.15-16

70. Vernon Raymond. Op. cit. p.66
71. Hansen Roger. Op.cit. p.39
72. Leal Juan Felipe. op. cit. p.142
73. Córdova Arnaldo. La Ideología de la Revolución Mexicana. Editorial Era. México 1973. p.45
74. Idem. p.45
75. Leal Juan Felipe. Op. cit. pp.138-139.
76. Calderón José María. Génesis del Presidencialismo en México. Ediciones el Caballito, 5a. edición, México 1985. p.28
77. Vernon, Raymond: Op. cit. p.57
78. Hansen Roger. Op. cit. p.28
79. Cardoso Ciro. Op. cit. pp.174-175
80. Hansen Roger. Op. cit. p.28
81. Cardoso Ciro et all. en: González Casanova Pablo (coordinador). De la dictadura porfirista a los tiempos literarios. Tomo III, Editorial Siglo XXI. 1a. edición, México 1980. p.23
82. Torres Gaytán. Citado por Rives Sánchez Roberto. Op. cit. pp.188-189
83. Vernon Raymond. Op. cit. p.63
84. Hansen Roger. Op. cit. p. 26
85. Rives Sánchez. Op. cit. p.185
86. Idem. pp.190-192
87. Véase en Idem. p.205
88. Cardoso Ciro. México en el siglo XIX. p.271
89. Idem. p.305
90. Hansen Roger. Op. cit. p. 31

91. Leal Juan Felipe. Op. cit. p. 118
92. Vernon Raymond. Op. cit. pp. 72-73
93. Weber Max. El Político y el Científico. Premia Editora, 9a. edición, México 1991. p.8
94. Ayala Espino José. Estado y Desarrollo: la formación de la economía mixta mexicana. (1920-1982). FCE-SEMIP, México 1988, 1a. edición. pp.66-126
95. Idem. p.83
96. Brandenburg Frank. citado por Córdova Arnaldo. La formación... p.43
97. Solís Leopoldo. La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas. Editorial siglo XXI, 19a. edición. México 1991. p.93
98. Ayala Espino. Op cit. p.125
99. De la Noval Manuel. "Movimiento obrero y cardenismo". en: Alonso Jorge (coordinador). El Estado Mexicano. Editorial Nueva Imagen. México 1982. p.119
100. Lázaro Cárdenas. Citado en: Rives Sánchez. Op. cit. p.321
101. Esta es una etapa propuesta por Leopoldo Solís, que abarca de 1935 a 1956. en: Op. cit. p.76
102. Vernon Raymond. Op. cit. p.92
103. Idem. p.114
104. Ayala Espino. Op. cit. p.274
105. Vernon Raymond. Op. cit. p.114
106. Córdova Arnaldo. La formación... pp.64-65
107. Ayala Espino. Op. cit. p.249
108. Idem. p.273

109. Raymond Vernon, por ejemplo, habla de una elevación del consumo de alimentos per cápita para el año de 1950, de un 10%, sobre el nivel de 1939. Op. cit. pp.124-125
110. Hansen Roger. Op. cit. p.58
111. Ayala Espino, Op. cit.p.339
112. Idem. p.372
113. Idem. p.353
114. Idem. pp.403-410
115. De acuerdo a Jackes Rogozinski, el Estado Mexicano absorbió a partir de los años 60 y con más fuerza en los 70, cerca de 350 empresas en condiciones desfavorables, en: La Privatización de empresas paraestatales. Editorial Fondo de Cultura Económica. 1a. edición. México 1993. p.33
116. Cordero Salvador, en: Alonso Jorge. Op. cit.p.100
117. Al respecto, Salvador Cordero refiere por ejemplo, que la deuda externa del sector público en el período 1970-1976 creció casi cinco veces, pasando de 4,263 millones de dólares en 1970 a 19,600 millones en 1976, en: Idem. p.70.

## **4 LA REFORMA DEL ESTADO EN MEXICO, ALCANCES Y PERSPECTIVAS.**

### **4.1 Reforma del Estado, signo de nuestro tiempo**

El proceso de Reforma del Estado implementado en nuestro país en los últimos años, de manera explícita durante la administración del Presidente Carlos Salinas, se inscribe como parte de un proceso mundial de cambio en ese sentido.

En efecto, el Estado moderno en general vive un profundo proceso de reforma, hoy en día, umbral de un nuevo siglo y de un nuevo milenio, en todas las latitudes la sociedad se cuestiona sobre el papel que debe jugar el Estado, no solo en la esfera política, sino también en la economía, particularmente en la promoción del desarrollo. No solo que debe hacer, sino qué puede hacer.

Que la sociedad (interna o internacional) está en perpetua transición es una verdad hace mucho tiempo aceptada. Sin embargo en este nuestro tiempo, el cambio inusitado parece ser el signo predominante; con mucho, la realidad supera a la imaginación. Los paradigmas se desploman en un lugar y en otro ante el empuje de una realidad inédita. Los fríos hechos se han impuesto a los discursos teóricos.

Así, la caída de los dogmas y los mitos es la Revolución de hoy, la de las postrimerías del siglo XX. Muros físicos e ideológicos han sido barridos por vientos de apertura y de modernidad en todos los espacios geopolíticos, especialmente en sistemas fincados en la profecía de las necesidades históricas.

Entre los cambios que sacudieron al mundo uno tiene especial significación porque está en el vértice de muchos más: la caída de sistemas autoritarios, llamados del socialismo real, asentados en las premisas de partido constitucionalmente único y economía centralmente planificada a partir de la propiedad estatal sobre los medios de producción.

1989 marcó el inicio del cambio, el sistema de los países del Este se fue debilitando lenta pero inexorablemente en sus dos ejes fundamentales: en lo político no se pudo mantener más como legítima la hegemonía teológica y jurídica de un partido y en lo económico el mercado y sus leyes pasaron finalmente la cuenta.

Había que reformar el Estado, repensar sus funciones y sus ámbitos de competencia, no por imperativo ideológico; por mandato de la realidad.

No fueron los liberales, fueron los socialistas mismos, no desde la doctrina sino desde la lectura de los hechos, quienes sintieron la necesidad del cambio y quienes lo promovieron y lo están promoviendo.

Fueron Mijhail Gorbachov y su generación quienes dieron pauta a la transformación de su sistema de convivencia social y política. Remover estructuras añejas, sacralizadas en unos casos, no está resultando tarea fácil. Pero el cambio es una necesidad ineludible.

Ya desde finales de la década de los sesenta y principios de los ochenta un socialista, si bien no de afiliación marxista-leninista, Michel Rocard, llamaba a realizar ajustes de fondo en las sociedades socialistas.

El que fuera Primer Ministro de Francia, daba por descontado que la democracia es impensable sin un sistema de partidos. Ponía por ello el acento en la otra vertiente; la económica.

En autocrítica cruda afirmaba en sus discursos políticos, pronunciados entre 1979 y 1985, después recogidos en su texto ¿coherencia o ruptura?, que los socialistas han sido siempre muy claros en la necesidad de distribuir la riqueza, pero que han sido incapaces, también de siempre, para diseñar y ejecutar una política económica que la genere en suficiencia. Apelaba por eso a sumar realismo e imaginación para encontrar la fórmula que hiciera compatible crecimiento y estabilidad con justicia.

Convoca en principio a reconocer que el Estado "no está hecho para producir", pues para ello "hace falta imaginación, rapidez y ejecución", en sentido del riesgo. Este no es el papel ni el oficio del Estado" (1) Es preciso asumir, apunta, que "no puede hacer bien más que aquello que sabe hacer: es decir, administrar distribuir, repartir".(2)

No está llamado a producir, pero sí a regular el desarrollo. No a tener la propiedad de toda la planta productiva, pero sí a "detectar las reglas del juego". Debe conservar, en su concepto, algunas empresas, las que sean necesarias: "las nacionalizaciones van a intervenir selectivamente en la reactivación de la inversión".

La estabilidad económica es imposible sin finanzas públicas equilibradas, por ello ve la necesidad de "sacrificios presupuestales en las funciones clásicas del Estado, pues tiene una aguda necesidad de fondos públicos", e impulsar una política de fijación de tarifas al costo real, para que las empresas públicas garanticen su autofinanciamiento. En suma, "administrar mejor para gobernar mejor".

"Dictar las reglas del juego" planificar, orientar el curso del desarrollo. Cambiar obligación por incentivo, fuerza por compromiso social y solidaridad.

En sus palabras: "menos reglamentos, más negociaciones; menos tutela, más responsabilidad: he aquí el equilibrio que es necesario encontrar para conjugar modernización y solidaridad". (3)

Pero la necesidad de la reforma del Estado, para hacerlo un Estado moderno, en los términos de Michel Rocard, no cabe solo a los países socialistas. No, también es un imperativo de los regímenes de economía mixta y aún de los tenidos por sistemas de economía de mercado.

Podemos decir que la modernización de los aparatos estatales es un fenómeno universal. Está más allá de las ideologías, si bien no más allá de los valores. En América Latina, en particular, los Estados, prácticamente todos, redefinen sus dimensiones y también sus funciones. La reforma trascendió los sistemas. Carlos Aldama, Director del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, con sede en Bruselas, Bélgica, lo explica así:

"Un hecho cierto e incuestionable, sin embargo, es que en muchos países, de diverso grado de desarrollo y con distintos modelos de organización social y económica, tradicionales y la entidades productivas y comerciales se han ajustado sensiblemente para dar mayor margen de acción a estas últimas". (4)

El hecho es que, como apunta Leopoldo Zea "El Estado no puede ya ser el actor central y responsable de la sociedad, haciéndose cargo de lo que ha de ser propio de la iniciativa concreta de todos y cada uno de los individuos que lo conforman. Debe tan solo ser fiel y aval del obligado equilibrio de sacrificios y de beneficios que han de guardar entre sí los diversos grupos sociales que forman una nación. El Estado no puede involucrarse ya en decisiones que son propias de los individuos que forman los pueblos a cuyo servicio debe estar". (5)

Con sus perfiles particulares, según el entorno histórico cultural, el ser de cada país, la reforma del Estado, solo basta mirar a los lados, es hoy un proceso mundial, un signo de nuestro tiempo. No por inspiración de una ideología universal, sí por imperativo de la realidad cambiante que apunta, en un país y otro, hacia la sociedad abierta.

## 4.2. La reforma del Estado y la nueva realidad mundial

El nuevo entorno internacional influyó decisivamente en el planteamiento de la reforma del Estado en nuestro país.

Hoy resulta indudable que la globalización como fenómeno de creciente interdependencia de las naciones ha condicionado el establecimiento de un contexto internacional imperativo y pragmático que influye y las más de las veces determina el comportamiento y las pautas a seguir de todos los Estados de la sociedad internacional.

En palabras del connotado internacionalista Modesto Seara Vázquez: "...la sociedad internacional ha desbordado los planteamientos interestatales, para convertirse en una sociedad sumamente compleja, con un número siempre creciente de fuerzas que actúan a nivel global y que no solo escapan al control de los gobiernos, sino que influyen decisivamente en ellos y con frecuencia imponen sus decisiones". (6)

En efecto, las profundas transformaciones mundiales de los últimos años dejaron poco margen de acción a las estructuras establecidas, aún las más enraizadas por los intereses del capital, del trabajo y de la clase política.

Estas nuevas condiciones delinearon un dilema básico: permanecer en un relativo aislamiento manteniendo las estructuras internas a costa de arriesgar la viabilidad de la nación; o cambiar y adaptarse a los nuevos cánones y ritmos, lo cual implicaba una transformación radical de las viejas estructuras, introducir tensiones, y tal vez propiciar inestabilidad interna.

Entre las nuevas circunstancias en el exterior que forjan el cambio tenemos por ejemplo, en lo económico, que los grandes exportadores de capital de ayer son hoy los grandes importadores de recursos, de igual modo: los esfuerzos de integración regional de las economías en todo el mundo conviven con la inestabilidad de los mercados financieros y el franco estancamiento de las mayores economías del mundo, particularmente de Estados Unidos. Es claro que en este contexto, países como México se enfrentan a una mayor competencia por el ahorro externo.

Paralelamente, la llamada internacionalización del capital condiciona la aplicación del modelo de desarrollo basado en la apertura externa. Ello ha obligado "...a repensar el papel y la dimensión del Estado, la naturaleza y alcance de las políticas económicas nacionales,... a redefinir la relación entre mercado interno y economía internacional, entre soberanía nacional e interdependencia, entre Estado y nación". (7)

De tal manera, la transformación de la estructura productiva de las naciones y la forma de realizar dicha producción, establecida por la fusión entre el capital nacional e internacional constituyen la esencia del proceso de internacionalización. La reproducción de las fuerzas productivas dentro de este proceso se refleja de manera significativa en las grandes empresas multinacionales, las cuales se erigen como actores principales y ordenadores de este mecanismo. En tal sentido, se hace necesario el establecimiento de nichos de inversión capaces de aglutinar grandes capitales y servir como base de grandes consorcios aptos para enfrentar la competencia internacional.

Esta estrategia implica la subordinación de la economía nacional a la economía internacional, ya que la internacionalización del capital requiere de ello con el fin de expandir los beneficios obtenidos a partir de las transformaciones realizadas en la estructura productiva del país y del predominio de la inversión extranjera en la misma; ello implica también la ubicación de las empresas transnacionales en las zonas de mayor rentabilidad, las cuales antes de la reestructuración económica estaban en buena parte en manos del Estado.

El panorama se torna aún más conflictivo porque reformar al Estado implica también cambios y nuevas alianzas entre el aparato estatal y los diferentes grupos de la sociedad. Esto encierra diversos dilemas, como el de definir los aspectos prioritarios de la participación estatal que garanticen la implementación del proceso productivo capitalista y por ende, la mejor inserción en la economía mundial y simultáneamente, establecer los instrumentos que mengüen la lucha de clases.

Empero, la nueva realidad económica caracterizada por la globalización de mercados y la formación de 3 grandes regiones de desarrollo significa que las naciones que no jueguen las reglas de competencia ni se vinculen eficientemente con los nuevos centros económicos, no podrán acceder a los mercados, a los capitales ni a las nuevas tecnologías.

En este sentido, la pretensión de un desarrollo autárquico es, precisamente eso, una mera pretensión, pero también una amenaza al pueblo que lo intentase. Estas reglas son las únicas y si ante las condiciones internas el cambio era indispensable, en relación a las condiciones externas el cambio es inevitable.

La incorporación de la revolución tecnológica al proceso productivo exige mayores grados de descentralización y de decisión a nivel microeconómico, así como la necesidad de mayores espacios para colocar una oferta creciente que trae consigo las nuevas técnicas. Esto naturalmente, exacerba la competencia por los mercados.

Frente a esta tendencia, los Estados han comprendido también la necesidad de devolverle al capital los espacios económicos internos que faciliten la expansión de su ciclo de acumulación.

La tecnología está también detrás de esta necesidad y de esta política; los altos costos de reconversión exigen varias condiciones, como la de una mayor integración de procesos productivos en los que el núcleo principal estaba en manos del gobierno.

Pero más allá del impacto meramente económico de las nuevas tecnologías, está también su efecto a nivel cultural. En una sociedad de creciente interdependencia como la de nuestros días, la revolución en las telecomunicaciones coadyuva a una nueva forma de univerzalización de las sociedades. Esto se refleja en una nueva versión de la división social; la opinión pública y su efecto en la economía y políticas locales. Todo ello define una constante presión sobre la vida nacional y el costo de ignorarla es el aislamiento y el cierre de oportunidades.

Para las naciones periféricas como nuestro país, buscar una inserción internacional favorable impone la necesidad de dar una mayor eficacia a las políticas públicas y su reorientación hacia áreas ligadas al logro de una mayor calidad tales como la investigación, desarrollo, educación, recursos humanos, etc. Pero también como hemos visto, hace impostergable la realización de cambios estructurales en el proceso de descentralización político-administrativa.

En palabras de Toffler: "Ya hemos visto como grandes empresas se disocian en pequeños centros de beneficios, aplanan sus pirámides jerárquicas, e instalan sistemas de información de libre flujo que dan al traste con los cubículos y canales democráticos... no obstante, si cambiamos la estructura de las empresas y dejamos intacta la del gobierno, crearemos un espacio vacío, con el consiguiente desencaje organizativo, que perjudicarían ambas estructuras. Una economía avanzada requiere una constante entre las dos". (8)

Como vemos, las grandes transformaciones a nivel mundial significan un reto político-económico e ideológico para México. Políticamente desapareció el equilibrio básico de poder y surgieron nuevos reclamos congelados por la confrontación Este-Oeste. Hoy ya no cabe la amenaza velada en el juego de los viejos equilibrios de la bipolaridad. México es inevitablemente, vecino de la mayor potencia militar y política. Ante esta realidad junto con las que hemos enumerado, el país debe desplegar con mucha mayor fuerza que otros las estrategias de acercamiento y diferenciación que permitan la viabilidad económica y la preservación de la soberanía.

En este sentido, la reforma económica planteada en México durante el sexenio del Presidente Salinas, tiene 2 vertientes: hacia el interior, se continuó con el retiro parcial o total por parte del Estado de sus funciones reguladoras o de promoción al desarrollo, estricto ajuste fiscal, apertura del comercio y los flujos de capital internacional y por consiguiente, desregularización a la inversión extranjera y reformas en materia financiera; y el establecimiento de una nueva relación Estado-sociedad civil, haciendo a esta última más participativa en la solución de sus demandas. Y en el exterior teniendo como base el acercamiento hacia los Estados Unidos a través del TLC.

### 4.3 Reforma del Estado y Revolución Mexicana

México vive hoy la reforma del Estado. Muy pocos hechos, si los hay, escapan a este proceso. Política, economía y sociedad se mueven en torno a este eje. Ahí esta la clave y el núcleo axiológico de la modernización de la vida nacional.

El gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari tomó desde el principio la gran decisión, discutible y polémica por su trascendencia, de redefinir los contornos y los ámbitos de competencia del Estado frente a la sociedad civil.

Para algunos la Reforma del Estado, por la profundidad del cambio que impulsa, alcanza el rango virtual de una segunda revolución mexicana; una revolución silenciosa desde las instituciones. Para otros, algunos inspirado en posiciones partidarias, es simplemente la negación misma de la revolución de 1910.

Para el presidente Salinas es justamente volver al origen para dar respuesta eficaz a los retos de los nuevos tiempos. No se trata de una abdicación de valores, sino de un replanteamiento de medios y estrategias para hacerlos efectivos en los hechos.

Para decirlo con sus palabras, vertidas durante su Primer Informe de Gobierno: "estamos llevando a cabo la reforma del Estado, para volver al Estado que se planteó originalmente la Revolución Mexicana; capaz al mismo tiempo de garantizar la soberanía de nuestra nación y de dar justicia a nuestros compatriotas". (9)

El Estado de la Revolución Mexicana, explica, "nació para fortalecer la soberanía de la nación y para asegurar que la patria incorporara, realmente, a todos a su quehacer. Se erigió para dar seguridad al ejercicio de las libertades individuales y para promover una equidad social fundamental que diera a todos, comenzando con los que menos tienen, el sustento material para que sus libertades no fueran un mero formalismo, sino oportunidades de una vida mejor". (10)

A una revolución sin mitos, vista como suma de valores y referentes necesarios de la acción política y económica, no como un recetario acabado de fórmulas y procedimientos, apeló Carlos Salinas.

Mantener la vigencia de la Revolución Mexicana, así, sólo es posible a partir del cambio ordenado de las instituciones que la representan, especialmente su expresión más acabada, el Estado.

Util en su momento un Estado crecido y absorbente, hoy ya no cumple su cometido, ya no es eficaz, ni en lo político ni en lo económico.

El presidente lo reconoce: "los aciertos notables de la intervención estatal en el pasado, y que contribuyen a gestar casi cuatro décadas de crecimiento sostenido, fueron opacándose por una tendencia a responsabilizar al estado, de manera casi exclusiva, de la gestación de toda la economía: esto impidió su eficaz regulación de la economía mixta". (11)

De aquí desprende Carlos Salinas la necesidad de la Reforma del Estado: "la crisis nos mostró que un Estado más grande no es necesariamente un Estado más capaz; un Estado más propietario no es hoy un Estado más justo. La realidad es que, en México, más Estado significó menos capacidad para responder a los reclamos sociales de nuestros compatriotas y a la postre, más debilidad del propio Estado. Mientras aumentaba la actividad productiva del sector público, decrecía la atención a los problemas de agua potable, de salud, de inversión en el campo y de alimentación, de vivienda, de medio ambiente y de justicia. El Estado se extendía mientras el bienestar del pueblo se venía abajo". (12)

De aquí, de una lectura precipitada del binomio Estado grande y propietario y Estado capaz y justo, y sobre todo de la inspiración última de la Reforma del Estado, afirmación o negación de la Revolución Mexicana, se derivan los principales cuestionamientos al programa de modernización del Presidente, programa que tiene como núcleo al Estado y su reforma.

Dado que los principales cuestionamientos y críticas a la Reforma del Estado y su apego o no al ideario Revolucionario se dieron principalmente al inicio del sexenio salinista, metodológicamente habremos de alegarnos a algunas opiniones vertidas en aquel momento por ser las más ilustrativas, aunque naturalmente a lo largo de estos seis años dicha cuestión estuvo en el centro del debate.

Miguel Angel Granados Chapa, columnista del diario "La Jornada", uno de los críticos de la Reforma del Estado, al menos, como afirma, en su modo y en su ritmo, señala en su colaboración titulada "la reforma desde arriba", luego de que relata la supresión del fideicomiso de la Palma, en Oaxaca y de que pondera su necesidad: "en casos así parece imprescindible que para ser justo el estado sea propietario, rompiendo el dilema en que, según el presidente, hay que optar entre lo uno y lo otro". (13)

Sin entrar en la discusión de si resulta necesario o no conservar esa entidad paraestatal -pudiera ser que sí-, el hecho es que lo atribuido al Presidente no corresponde a sus palabras. Carlos Salinas nunca estableció una antinomia, una dicotomía excluyente entre lo uno y lo otro, un Estado propietario y un Estado justo. Dijo, sí, que lo primero no suponía lo otro, lo que no niega que en casos particulares para ser justo el Estado tiene que ser propietario.

Pero los cuestionamientos, válidos siempre como ejercicios de reflexión llamados a enriquecer el debate y clarificar las ideas y con ello influir en la praxis política, han estado dirigidos hacia la pertinencia ideológica de la Reforma del Estado, su apego o no al ideario de la Revolución Mexicana.

Arnaldo Córdova, por ejemplo, al referirse al pasaje donde se aborda la Reforma del Estado afirma: "¡La Revolución ha muerto! ¡Viva la Revolución! Tal es la quintaesencia del mensaje que transmite este singular informe presidencial. Lo que de la Madrid no se atrevió a hacer: una auténtica rendición de cuentas con el pasado, Salinas de Gortari lo asumió en su informe como un deber impostergable". (14)

Sergio de la Peña, en el mismo sentido apunta: "Lo que ahora se ha declarado muerto es precisamente lo que restaba de la Revolución, su institucionalidad, su Estado, su forma de gobierno, su ideología. En nada modifica en tal declaratoria que se convoque una especie de fundamentalismo, de movimiento de retorno a sus fuentes originales. En parte porque tales fuentes y objetivos originarios son incompatibles con el proyecto de nuevo orden que se delinea. Y sobre todo porque en la historia no hay vueltas para atrás". (15)

Augusto C. Amaya, de su lado, abunda y se desplaza sobre el mismo camino: "El primero de noviembre, día de difuntos, se anunció la muerte de la Revolución Mexicana, que curiosamente se festeja también en el mes de noviembre (día 20). En el Informe Presidencial se escuchó claramente la afirmación siguiente... 'la mayoría de las reformas de nuestra Revolución han agotado sus efectos', con lo cual abiertamente el régimen priísta se echó en manos del capital privado sea nacional o transnacional". (16)

Lorenzo Meyer va más lejos: además de negar la vinculación ideológica, la identidad de la Reforma del Estado con la Revolución Mexicana, de plano sitúa la modernización del aparato estatal como una mera extensión de una corriente universal que llama dominante, el neoliberalismo.

Dice Meyer: "El movimiento iniciado en 1910 en nuestro país tiene una esencia muy distinta -contrapuesta- a la del actual proyecto de gobierno que considera prioritario e indispensable adecuar las estructuras sociales mexicanas a las necesidades del gran capital nacional e internacional. El proyecto salinista busca, en primer lugar y sobre todo la optimización en el uso de los factores de la producción mediante la destrucción o reforma de los intereses creados -corporativos o estatales- que impiden el libre juego de las fuerzas del mercado". (17)

Teniendo la misma orientación, todos estos comentarios admiten la misma refutación desde nuestro punto de vista: en realidad tienen un fondo común, lo que Luis F. Agullar Villanueva llama una cultura historicista que hace descansar la legitimidad de la acción política y particularmente la del gobierno del estado en la misión de custodiar y llevar a cabo el designio de la historia nacional". (18)

Apartarse así, como sugirieron estos analistas, de lo que fue México y el perfil particular de sus instituciones y sus formas de vida en los años inmediatamente posteriores a la década de los veinte es renunciar a la Revolución Mexicana y a toda fuente de legitimidad.

Ante esto nos quedamos con la fórmula de escape ofrecida por el propio autor, la determinación de si en efecto la Reforma del Estado tiene o no que ver con la Revolución Mexicana:

"La única manera de escapar a la polarización es tratar de descubrir y reconocer la genuinidad y vigencia de los valores en los que los protagonistas revolucionarios quisieron fundar la convivencia social, sin tener que comprometerse con una específica interpretación de la historia nacional y menos con sus veredictos sobre el bien y el mal de la nación. Se trataría de argumentar, sin historicismo, que su proyecto de sociedad, de constitución del estado y de la organización social, descansa en principios y normas que aún hoy son absolutamente válidos y mejores que otras alternativas pensables de estructuración social. Habría que sustentar que las instituciones políticas y civiles, producidas desde esos valores, son en el tiempo presente capaces de resolver los problemas y rivalidades que acompañan inevitablemente a los intercambios libres de una sociedad plural." (19)

Es a esos valores a los que se refirió el Presidente Salinas en su Primer Informe de Gobierno, al enunciar la necesidad de la Reforma del Estado: "Soberanía y justicia, democracia y libertad: esta es la Revolución sin mitos". (20)

La modernización del Estado, queda claro, no representa la abdicación de los valores de la Revolución Mexicana, ni mucho menos es expresión pasiva de una corriente ideológica universal, la que sea, como afirma Lorenzo Meyer. La Reforma del Estado, en nuestra posición, es la respuesta a las necesidades de los nuevos tiempos, mayor competitividad y eficacia, sin renunciar a la ideología que animó al México post-revolucionario.

Esto es posible gracias a la adopción de una nueva vertiente ideológica y pragmática: el liberalismo social, ideología que ha propuesto el gobierno para articular los distintos cambios que ha realizado. Enraizado en la historia política de nuestro país, el liberalismo social reclama para sí tener sus orígenes en el pensamiento político triunfador del siglo XIX.

El liberalismo social parte de un reconocimiento de las diferencias que existen al interior de la sociedad civil, constituyéndose entonces, en una opción pacificadora entre los compromisos de desarrollo y crecimiento bajo el esquema neoliberal y ante el compromiso de combate ante la pobreza.

Pues como explicó el Primer Mandatario: "...la Reforma del Estado mexicano no tiene por objeto la supresión de las prestaciones sociales, sino un eficaz destino y su permanencia a la luz de las posibilidades financieras gubernamentales, y de los grupos de población que en realidad requieren de un tratamiento preferencial. No hay subsidio más gravoso y más injustificado que aquel que no llega a sus legítimos destinatarios". (21)

El diagnóstico del equipo salinista parece ser que un agresivo programa neoliberal no podría ser auspiciado ante los enormes rezagos sociales de una parte importante de la población mexicana, la solución a sus demandas es indispensable entonces para generar una base favorable para su instrumentación. Sobre la importancia de la generación del consenso necesario para la gobernabilidad David Easton escribe:

"... las influencias ambientales más destacadas se centran en dos insumos principales: demandas y apoyo. A través de ellos se encauza, refleja, resume e influye en la vida política una amplia gama de actividades (...), es en las fluctuaciones de los insumos de demandas y apoyo donde habremos de encontrar los efectos de los sistemas ambientales que se transmiten al sistema político"... (22)

De acuerdo a lo expuesto por Easton, podemos afirmar que ningún sistema político mediante su gobierno, puede prescindir de una política social coherente, pues las demandas satisfechas se transforman en apoyos al sistema, condición indispensable para la existencia, y reproducción de este último.

Así, el 4 de marzo de 1992 el Presidente Salinas definió las directrices de su gobierno, situando al liberalismo social en el justo medio entre el neoliberalismo y lo que el mismo define como los "nuevos reaccionarios". (23)

Un rasgo característico de esta renovada ideología es que se trata de una concepción procedimental, pragmática(24), y no de resultados finales determinados de antemano. Esto quiere decir que los cambios no siguen un esquema diseñado previamente a la acción colectiva y al que queremos que el país se amolde, independientemente de la manera de lograr ese estado final de cosas. En cambio propone estrategias de cambio que deben satisfacer determinados valores: soberanía, libertad, justicia y democracia. Lo importante aquí no es como se verá al final de la sociedad, sino si las políticas satisfacen o no esos valores.

Esta concepción política busca la inserción del país en la nueva realidad mundial en las mejores condiciones posibles. Por ello, constituye una visión de lo que debe contemplar la modernización del país, y por consiguiente, la modernización del Estado. Esto significa en primer lugar, transformaciones en las reglas de producción, en la forma de acceder la sociedad civil a los servicios de bienestar, así como los términos de la competencia por el poder, las instituciones y las prácticas políticas. La reforma se refleja hacia un Estado social con una responsabilidad compartida, teniendo como baluarte un compromiso de justicia y democracia, en contraposición con el Estado paternalista que no favorecía la iniciativa social. Se establece entonces que: "El Estado se reformó para ser eficiente en el cumplimiento de sus bienes; para conducir el cambio; para propiciar una nueva relación con la sociedad; para alentar la iniciativa y participación social; y para conducir a recuperar el crecimiento con nuevas bases."(25)

La propuesta reformista sustentada por el liberalismo social comparte con otras experiencias de modernización a nivel mundial ámbitos comunes de cambio frente a las grandes tendencias internacionales. Empero en México, la modernización del Estado adquiere un perfil propio, que parte del reconocimiento de nuestra realidad específica para llevar a cabo su transformación de acuerdo con los objetivos históricos.

Así, el nuevo Estado solidario pretende ser la garantía de un equilibrio entre la modernización económica y los principios de justicia del proyecto de la Revolución Mexicana. No hay renuncia u omisión, sino actualización del programa social, de modo que las políticas de desarrollo económico y apoyo social se articulan para dar sitio a las iniciativas de los grupos y organizaciones sociales.(26)

Con estas directrices generales, esta concepción busca generar alianzas amplias para asegurar la estabilidad, así como su consolidación y permanencia. El Estado al irse reformando, permitirá la reducción del conflicto social que no sólo llevaría a la inestabilidad, sino también a la pérdida de legitimidad; en cambio si con las reformas antes mencionadas la población advierte solución a sus demandas, ello puede traducirse en insumos legitimatorios y muestras de apoyo para el Estado.

Podemos afirmar que la propuesta de reforma del Estado mexicano impulsada por el presidente Carlos Salinas es producto de un doble convicción: en primer lugar, los objetivos históricos de soberanía, libertad y justicia social que han mantenido la visión ideal de los mexicanos, siguen vigentes pero en diversos grados insatisfechos; y en segundo lugar, su cumplimiento requiere de una profunda transformación de los medios que se han empleado para su realización. De modo muy especial, esta propuesta habla de cambios en las prácticas y las instituciones a través de las cuales el Estado participa en los diferentes aspectos de la vida nacional y se relaciona con la sociedad civil.

Esto es esencial para entender que la propuesta que hace el liberalismo social para la Reforma del Estado no es una rectificación o una condena al Estado revolucionario ni a su forma de conducir el desarrollo. Por el contrario, la pertinencia de los objetivos históricos y el relativo éxito de las políticas pasadas son elementos esenciales que explican la necesidad del cambio.

En esto no hay paradoja, si las circunstancias internas han cambiado, mantener inamovible el Estado emanado de la revolución, podría dificultar futuros cambios igualmente necesarios para responder a esas nuevas circunstancias. Esto debe hacerse con mayor razón si a nivel mundial, las circunstancias, como hemos visto, hacen obsoletos los medios e instrumentos empleados para el cambio en el pasado.

Esta postura se distingue del antiestatismo de algunos críticos quienes consideran que existen pautas permanentes y esenciales que son la base del comportamiento estatal y que deben aplicarse independientemente de las condiciones históricas prevalecientes. Pero esto equivale hasta cierto punto a negar una de las principales virtudes de la política: la de rehacer sociedades.

Para el liberalismo social, en cambio la permanencia de una determinada práctica estatal está en función de su aportación al cumplimiento de los objetivos nacionales. En tal sentido defender por sí mismas las formas históricas de participación estatal del Estado, sería invertir el proceso: poner los medios por encima de los fines. Por ello, esta ideología puede parecer, frente a los medios y métodos del pasado, como una franca ruptura.

El liberalismo social es una ideología que pretende poner al día los principios de la Revolución para proyectarlos hacia el futuro, ante las nuevas condiciones internas y los cambios que se viven en el mundo.

#### 4.4. Reforma del Estado y Reforma Política

Toda Reforma del Estado, es un sistema y en otro, pasa por una redefinición de la relación de los actores políticos, partidos, organizaciones y ciudadanos, con el Estado.

En México el Presidente Carlos Salinas de Gortari lo expresó así: "La modernización es una transformación de nuestras estructuras económicas y del papel del Estado en ese cambio. Pero, es igualmente esencial a la modernización, la modificación de las prácticas y la adecuación de las instituciones políticas. La Reforma del Estado hermana ambos propósitos con el interés de fundar en la corresponsabilidad y la solidaridad las relaciones del Estado y la sociedad. Por eso, ha sido muy importante propiciar nuevos acuerdos en las prácticas políticas entre el Gobierno y los sectores; ampliar los consensos sobre una reforma electoral de gran aliento para dar transparencia y fomentar las aceptaciones mutuas entre los partidos. Reformar el Estado, es convocar el respeto y la tolerancia, animar el encuentro franco sobre los retos nacionales y la manera en que juntos podamos resolverlos" (27)

En efecto, durante la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari, los mexicanos hemos percibido la firmeza con la que los cambios económicos han sido impulsados por el equipo de gobierno. Así, en general, la modernización económica del país no está en duda en general. En todo caso la crítica a ella cuestiona no su existencia sino su significado para la sociedad, su dirección y sus alcances. Empero, en el ámbito político, la modernización emprendida durante el sexenio salinista, no ha saciado las expectativas de los observadores. A diferencia de las críticas a la reforma económica, el debate en el ámbito político es sobre la existencia misma de su transformación. La ausencia de paralelismo de los cambios entre economía y política motivó incluso a que algunos críticos e intelectuales sintetizaran la administración salinista bajo el slogan de "perestroika sin glasnost", la reforma económica sin democracia.

Si bien podemos decir que la modernización ha sido un signo constante en el devenir histórico de la humanidad, en teoría política se concluye que, como hemos visto en nuestro marco conceptual (inciso 1.3), esta acción de gobierno responde a la urgente necesidad de ajustar los mecanismos institucionales a la nueva dinámica de la sociedad en sus diferentes niveles (económico, social, político) con el fin de obtener el consenso necesario que permita al sistema político en su conjunto reproducirse y mantenerse. De tal

modo, reafirmamos la idea de que la modernización es una medida deliberada, y pragmática impuesta por las nuevas necesidades de nuestro tiempo, y encaminadas básicamente a: a) aceptar, adecuar e integrar las condiciones de la nueva dinámica; b) alcanzar los objetivos socialmente establecidos y generar los mínimos consensuales.

La propuesta de modernización del gobierno salinista parte del principio básico de la gobernabilidad. La alteración de los esquemas tradicionales en que funcionaba la política nacional, evidenciaban y exigían la necesidad del cambio, pues como el Primer mandatario reconoció:

"Son dos las razones internas (...) la transformación de la misma sociedad mexicana del último cuarto de siglo, basada en una acelerada dinámica demográfica, un vertiginoso proceso de urbanización y el agotamiento de un modelo general de desarrollo y en el cambio consiguiente en la articulación de las fuerzas sociales básicas (...). Las presiones internas exigen cambios que modifiquen decisivamente las perspectivas de prosperidad económica general y de los más necesitados en particular"...(28)

La necesidad de modernización del sistema nace como respuesta a las exigencias de una nueva realidad, tanto a nivel interno como externo. Al interior, la cada vez menor credibilidad ciudadana en las instituciones era uno de los principales signos del déficit legitimatorio. La simple retórica ya no tenía cabida, pues estaba en entredicho la gobernabilidad misma del país.

En el Plan Nacional de Desarrollo, la administración de Carlos Salinas deja establecido que la modernización se sustentaría en tres acuerdos esenciales: (29)

- I. Acuerdo Nacional para la ampliación de la vida democrática;
- II. Acuerdo Nacional para la recuperación económica con estabilidad de precios
- III. Acuerdo Nacional para el mejoramiento productivo del nivel de vida.

Estos tres acuerdos propuestos por el presidente Carlos Salinas revelan que la tarea de la modernización del país no está solo a cargo del gobierno, sino de este en su interrelación dinámica con la sociedad civil. Es decir, se convoca al ciudadano a ser partícipe activo del cambio.

El proyecto de reforma política es concebido dentro de los patrones de la democracia. Este es el punto de inflexión de la oposición y de ciertos grupos intelectuales. Para ellos, la modernización política no será real ni completa en tanto no se trastocan de manera efectiva los paradigmas que han caracterizado al sistema político mexicano y que le han permitido su reproducción y mantenimiento por más de seis décadas. A saber, los principales reclamos son: el final del presidencialismo, la separación entre el partido oficial y el Estado, y la independencia del Ejecutivo ante el Legislativo.

Sin embargo, como veremos más adelante, la modernización política llevada a cabo durante la administración del Presidente Carlos Salinas no pretende implantar de golpe la democracia en el país. Sus reformas más bien pretenden sentar primero una base firme (gobernabilidad) para estar en condiciones de arribar al tan anhelado Estado democrático. La experiencia de países como la ex-Unión Soviética muestran que la instauración de la democracia no es tarea fácil.

Con todo, es difícil negar tajantemente los cambios que en el terreno político se han gestado bajo esta administración, hacerlo puede obedecer más a posturas ideológicas o partidistas, que a una seria inquietud de reflexión analítica.

Para un análisis más completo de lo realizado por la administración salinista en estos seis años de gobierno, presento aquellos aspectos más relevantes que permiten vislumbrar las expectativas de cambio y los espacios para la modernización política. Estos son: Reforma electoral de 1989-1990, pluralismo en la vida electoral, cambios en las relaciones Estado-Iglesia, relaciones gobierno-partido oficial, y finalmente la última reforma electoral y las elecciones presidenciales del 21 de agosto de 1994.

### **1) Reforma electoral de 1989-1990**

El actual sistema electoral es producto de una reforma general de las reglas constitucionales y reglamentos del sistema electoral llevada a cabo en 1990 y de las realizadas en 1993.

Como ya vimos (apartado 2.2, Coyuntura Nacional), los comicios electorales de 1988 resultaron inéditos en diversos aspectos. El más relevante fue el alto nivel de competencia entre los partidos políticos.

En consecuencia, los resultados electorales evidenciaron un cambio significativo en la tradicional correlación de fuerzas del país. Cambio que expresó un mandato popular claro en favor del fortalecimiento del pluralismo democrático, ya que los cómputos no reflejaron una mayoría aplastante frente a minorías insignificantes. Los saldos del proceso de 1988 proporcionaron un amplio e intenso debate sobre la situación política y las perspectivas de la democracia.

En este clima de creciente participación y sobre todo de exigencias de claridad en el ejercicio del voto ciudadano se dio la primera reforma electoral del sexenio salinista. Primero fue la reforma y la adición de 7 artículos constitucionales, en octubre de 1989, después fue la promulgación de una nueva ley reglamentaria de la materia, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en agosto de 1990.

Lo singular de las circunstancias de esta primera reforma es que, por primera vez desde la legislación de 1946, no existía la necesidad de constituir una mayoría coaligada para reformar la Constitución. Como ya se señaló (inciso 2.2.1.), las elecciones de 1988 produjeron una mayoría del PRI ligeramente superior a 50% en la Cámara de Diputados, lejos de la mayoría calificada que requiere la constitución para ser reformada.

Este hecho fue inédito en la historia reciente del país y determinó nuevas formas de hacer política y lograr consensos. En tal sentido tenemos que las reformas constitucionales para introducir la reforma electoral lograron una votación muy alta en la Cámara de Diputados, sobre todo con el voto de las dos mayores fuerzas políticas nacionales: el PRI y el PAN. El resultado final fue de 350 votos a favor, 70 en contra y 1 abstención.

En cuanto al COFIPE de 1989, la votación aprobatoria llegó aún más lejos: 369 votos a favor, 65 en contra y 2 abstenciones.

Un gran acuerdo nacional, puede decirse atendiendo a las cifras, hizo posible la reforma electoral de 1989-1990. No dejó de deplorarse, con todo, que la tercera fuerza política, el PRD, se haya automarginado de este acuerdo.

Los artículos de la Constitución que se modificaron se refieren básicamente a la organización electoral, a la calificación de las elecciones y a las reglas para la integración de la Cámara de Diputados y de la Asamblea de Representantes del D.F.

La obra de Arturo Núñez Jiménez, Director General del IFE, la Reforma Electoral de 1989-1990 (30), presenta los principales puntos contenidos en dicha reforma.

En primer término tenemos al Consejo General del IFE, que es el órgano superior de dirección con carácter permanente, cuya composición intentó otorgar mayores grados de certeza a los partidos políticos. Se trataba de que ninguna de las fuerzas contendientes de entrada tuviese mayoría en el mismo. Por ello, el Consejo estaría formado por el Secretario de Gobernación, dos representantes de la Cámara de Diputados (uno de la mayoría y otro de la primera minoría), dos de la Cámara de Senadores (uno de la mayoría y otro de la primera minoría), representantes partidistas de acuerdo a su votación federal anterior (entre el 1.5% y el 10% un representante, entre el 10 y 20% dos representantes, entre 20 y 30% tres, y más de 30% cuatro) y por dos consejeros magistrados representantes de los ciudadanos, electos por las dos terceras partes de los Diputados a propuesta del Presidente de la República.

Sin duda alguna, se trata de un diseño mejor que el anterior, ya que los pesos y contrapesos que contiene hace que un solo partido (el PRI) no tenga como en el pasado el control de la votación en el organismo encargado de la preparación de las elecciones.

#### *Calificación de las elecciones:*

El Tribunal de lo Contencioso Electoral creado en 1986 se transformó en el Tribunal Federal Electoral. El nuevo órgano se compuso de un pleno y cinco salas regionales (antes estaba absolutamente centralizado en una sala en el Distrito Federal) y se dotó de plena jurisdicción para decidir los casos de su competencia y con el fin de que sus resoluciones sólo pudieran ser modificadas por las dos terceras partes del Colegio Electoral constituido en cada cámara. En todos los casos, el Tribunal resuelve en una sola instancia y sus sesiones son públicas.

La calificación de las elecciones se reformó nuevamente en 1993 para eliminar los colegios electorales para las elecciones de diputados, y senadores, como veremos más adelante.

Aquí podemos hablar de un avance importante, empero, debe considerarse que no habrá organización electoral ni sistema de calificación que satisfaga plenamente las exigencias de objetividad e imparcialidad si los actores políticos no contribuyen a que así sea mediante un comportamiento

civilizado, que lleve a reconocer triunfos y derrotas, según se gane o se pierda en las urnas.

### *Sistemas de representación:*

#### *⇒ Integración de la Cámara de Diputados:*

No se establecieron cambios en la composición de la Cámara de Diputados (300 diputados de mayoría relativa y 200 plurinominales). No obstante aquí la disposición más controvertida e impugnada fue la llamada "cláusula de gobernabilidad", según la cual si ningún partido obtenía la mayoría absoluta de los votos, quien alcanzara la mayoría relativa y un mínimo de 35% (antes ni siquiera se establecía un mínimo) de los votos, pasaría automáticamente a ocupar el 50% más uno de los escaños. Además a partir de cada punto porcentual por encima del 35% se asignarían dos diputados.

Esta escala móvil fue objeto de un amplio debate, aún fuera de las cámaras. Sin embargo y en contra de muchos pronósticos, la llamada "cláusula de gobernabilidad" no tuvo que ser utilizada, pues en las elecciones de 1991 el PRI logró más del 60% de los votos.

Con todo, la reforma electoral concertada entre el PRI y el PAN fue una transacción política -democrática- en el mejor sentido de la palabra. La cláusula de gobernabilidad se concedió a cambio de la imparcialidad de los organismos electorales. Dada la correlación de fuerzas, este se supuso que era el acuerdo más viable: por una parte atendía la demanda ciudadana y de los partidos de respeto al sufragio. Por la otra, protegía contra los riesgos de la ingobernabilidad derivados de la inexistencia de una mayoría absoluta y de un partido en el gobierno.

⇒ *Senado:*

A pesar de que fue una exigencia reiterada de la oposición, la integración del Senado no se reformó. Así, el Senado se integra eligiendo un senador por Estado cada 3 años, que dura en su cargo seis años, de tal forma que la llamada Cámara Alta se reforma por mitades. Por esta vía, cada senador se juega todo o nada, y no opera ningún mecanismo de compensación a los excesos de sobre y subrepresentación en esa parte del legislativo. Así, en las elecciones de 1991, el PRI con el 62% de los votos obtuvo el 97% de los escaños, mientras que el PAN con el 17% de la votación apenas logró el 3% de dicha representación. Como vemos, la desproporción entre votos y representantes es importante, y la fórmula de composición del Senado reclamaba una reforma de fondo, capaz de inyectar los alicientes del pluralismo a la llamada Cámara Alta.

En este terreno, varios han sido los estudiosos que se pronuncian a favor de la representación proporcional en cada entidad como la mejor manera para reforzar la representatividad del Senado. José Woldenberg se sitúa en esta posición, pues como él mismo indica, dado que los senadores son representantes de las entidades, "el criterio rector debería ser el de asumir la pluralidad política que existe en las entidades y no pretender que las mismas son entidades monolíticas, que pueden ser representadas por una sola corriente política". (31)

⇒ *Distrito Federal:*

La reforma 89-90 prácticamente no modificó nada la relación al gobierno del Distrito Federal. Después de la creación de la Asamblea de representantes en 1986, la siguiente reforma político-electoral no continuó por la senda democratizadora.

Todos los partidos, a excepción del PRI han planteado la necesidad de hacer del Distrito Federal, la entidad número 32. Los resultados de las elecciones han evidenciado la necesidad de un ajuste democratizador a la fórmula del gobierno capitalino. En las elecciones de 1991 por ejemplo, el PRI obtuvo el 46% de los votos, sin embargo todas las posiciones ejecutivas del gobierno quedaron en sus manos, puesto que el Presidente de la República tiene la facultad de nombrar al Jefe del Departamento del D.F. y éste último a los 16 delegados.

Por lo que toca a las condiciones de la competencia, esta reforma electoral introdujo cambios que mejoraron y ampliaron las prerrogativas de los partidos; en particular, respecto a sus derechos a recibir fondos públicos, la exención de impuestos y el uso gratuito de tiempo de radio y televisión. Otra de las innovaciones fue la introducción de un nuevo capítulo en el Código Penal de delitos electorales; así como la elaboración de un nuevo padrón electoral, resultado de un notable esfuerzo emprendido en 1991. El padrón consistió en visitas domiciliarias, logrando cubrir cerca de un 92% de la población en edad de votar. Es de señalar que estudios realizados por consultorías independientes como Nielsen y Mackensey confirmaron la imparcialidad y precisión del proceso. La depuración integral del padrón fue aprobada por la mayoría de los partidos en mayo de 1993. A este programa, sin precedentes por su alcance y eficacia, se sumó la nueva credencial electoral con fotografía, la cual para 1994 ya había sido entregada a un poco más del 90% de los ciudadanos registrados.

Finalmente, cinco de las seis fracciones gubernamentales (con excepción del PRD) aprobaron el Código Electoral. De acuerdo a lo que hemos expuesto se puede decir que la legislación electoral de 1989-90 representó un avance positivo, y que tal avance fue posible gracias a la negociación.

Los principales logros se dieron en los rubros de organización, vigilancia, cómputo y calificación electorales. No obstante, como ya se señalaba quedaron pendientes algunos puntos, destacadamente la integración del Senado, el Gobierno del Distrito Federal y lo que se refiere a las condiciones de competencia entre los partidos que como sobradamente se sabe en nuestro país es y ha sido marcadamente desigual.

## ***II) Pluralismo en la vida electoral***

La creciente diversificación de la sociedad mexicana a la que se ha hecho referencia en esta tesis aunada a la nueva legislación electoral, se ha visto reflejado en los resultados electorales, iniciándose el tránsito de un sistema de partido prácticamente único hacia un sistema pluripartidista más competitivo. Durante la administración Salinista, por primera vez en el México posrevolucionario, la oposición política logra abrir la brecha que le permite acceder incluso a gobernar 3 entidades federativas.

En las elecciones de 1989 Baja California pasa a los anales de la historia política del país como el primer Estado de la federación en ser gobernado por un candidato ajeno al partido oficial: Ernesto Ruffo Appel del Partido Acción Nacional.

Para agosto de 1991 la participación de la oposición en los diferentes niveles del gobierno, se había ampliado a 2 gubernaturas: Baja California y Guanajuato y pronto se sumaría Chihuahua en 1992 (todas con el triunfo de Acción Nacional); 2 senadurías (una del PRD por Michoacán, y una del PAN, por Baja California); 180 diputaciones federales (36%), 26 miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, (39%); 195 presidencias municipales, 27 diputados locales de mayoría y 212 de representación proporcional (representando en conjunto 29.7% de las posiciones y 42 consejos municipales. (32)

De los procesos electorales mencionados hay actos que merecen ser destacados: por ejemplo, la asistencia del jefe del ejecutivo a la toma de posesión de Ruffo Appel, gobernador electo de Baja California, así como la felicitación del Presidente a Francisco Barrios por su triunfo en Chihuahua. Estos actos demuestran mas que un tributo al presidencialismo, el inicio de una convivencia política civilizada.

Estos avances hubieran sido inimaginables hace apenas seis años. Compartimos la reflexión de algunos intelectuales como Enrique Krauze y Aguilar Camín en el sentido de que abrir el régimen para que la oposición gobierne constituye un importante paso para el proceso de transición a la democracia. Las actitudes de "carro completo" fomentaron una nociva actitud de arrogancia en el partido oficial, lo cual ha sido un enorme obstáculo para la democratización del sistema. La posibilidad latente de ser derrotado en las urnas sin duda exigirá tanto a los candidatos del partido oficial como a los de la oposición, el diseño de programas más viables y efectivos.

Una idea ilustrativa acerca de la importancia del pluralismo la ofrece Maurice Duverger quien expone:

"Las elecciones, el parlamento y las libertades políticas no tienen sentido si no se enfrentan en el país a varias opiniones, expresadas en varios partidos y organizaciones políticas. Las democracias occidentales se definen por este pluralismo, los otros regímenes son monolíticos. El pluralismo limita a los gobernantes en forma material, levantando frente a ellos, una oposición que los critica y que puede relevarlos en las elecciones próximas. Los limita también por el sistema de valores que implica. La ideología liberal considera la diversidad de opiniones como un valor positivo esencial, como un bien fundamental. No admite pues, que una opinión sea la verdad absoluta y que los otros sean un error absoluto. El pluralismo liberal se opone directamente al dogmatismo ideológico, el cual lleva al gobierno autoritario. Limita también la idea de la sabiduría de los gobernantes, la creencia en su infabilidad, es, ésta, una limitación muy poderosa". (33)

### **III) La reforma de la relación Estado-Iglesias**

Dentro de las enmiendas para ampliar las libertades tenemos la enmienda constitucional para redefinir la situación política de las organizaciones religiosas de nuestro país. Esta reforma es trascendental no solo porque armoniza la ley con la realidad que en la práctica vivían las instituciones religiosas en nuestro país, sino y sobre todo, por su significado histórico y político.

Ya en el tercer informe de gobierno, el presidente Salinas propone a la nación iniciar un nuevo trato con las iglesias. El argumento principal expuesto por el primer mandatario indica que este acto obedece únicamente a acercar a la norma jurídica una generalizada práctica social.

Lo dispuesto por la Constitución de 1917 fue una exigencia de la sociedad y de las circunstancias que había en ese tiempo. Pero cambió el orden social y se modificaron radicalmente las circunstancias. Había que proceder y dar un nuevo paso con el fin de normar una relación moderna entre la Iglesia y el Estado Nacional.

Luego de un amplio debate social, fue posible la reforma constitucional en materia religiosa, por medio de la cual se modificaron los artículos 130, 5, 24 y 27. Es importante señalar el grado de consenso que alcanzó esta reforma propuesta por los diputados priistas: la Cámara de Diputados la aprobó por 460 votos a favor y 22 en contra. Es decir, que más del 95% de los legisladores presentes estuvieron de acuerdo.

Quizá lo más relevante que esta votación refleja es la afanosa búsqueda de la sociedad por una mayor autenticidad en la vida pública. Quiere decir también que han madurado las condiciones sociales que permitieron dar este paso inimaginable hace pocos años.

A grandes rasgos, los aspectos centrales de la nueva reforma son: (34)

1. Se consagra la garantía individual del derecho de adoptar creencias religiosas, o de no aceptar ninguna. Se establecen también las garantías de practicar individual y colectivamente los actos de culto o ritos preferenciales, y de asociarse y reunirse pacíficamente con tales fines.
2. Por primera vez podrán votar los sacerdotes y demás ministros de los cultos religiosos, pero no tendrán derecho a ser votados y en este aspecto continúa vigente la disposición constitucional. Este fue uno de los asuntos que más polémica creó. Para algunos el derecho de votar es la misma cosa y por lo tanto es un derecho que no se puede separar, por lo que debió otorgarse en su totalidad esta prerrogativa, o bien negarse totalmente. Según otros aún esta concesión parcial es peligrosa, pues las iglesias podrían obtener un fuerte poder político. A nuestro juicio, fue suficiente otorgar el voto para terminar con la subordinación y prácticamente anulación política, la cual en su momento estuvo plenamente justificada.
3. Las iglesias ya tendrán personalidad jurídica, al conseguirse el registro ante la Secretaría de Gobernación. Todas serán iguales ante la ley y su vida interna se normará por sus propios estatutos.
4. Las asociaciones religiosas podrán dedicarse a las labores de la enseñanza, siempre y cuando se ajusten a los planes y programas de estudio. La educación oficial seguirá siendo laica, ajena por completo a toda convicción religiosa.

Quedaron sin tocarse los fundamentos del Estado laico, la separación de éste a las iglesias, la supremacía del poder civil, la subordinación de todos a la legalidad, la igualdad ante la ley de todas las iglesias y asociaciones religiosas, así como el imperativo de garantizar las libertades de conciencia y promover la tolerancia.

Naturalmente, quedó absolutamente asentada la prohibición de que las iglesias y sus dirigentes se inmiscuyan en asuntos políticos.

El 22 de diciembre de 1992 se entregaron registros a la Iglesia Católica, Apostólica y Romana en México, a la conferencia del Episcopado Mexicano y a la Arquidiócesis Primada de México. Para agosto de 1993, 900 iglesias y agrupaciones religiosas habían obtenido sus certificados constitutivos.

La reforma legislativa Estado-Iglesias constituye, dentro de la reforma del Estado, una expresión esencialmente democrática, una nueva relación de civilidad y tolerancia.

Empero, a nuestro juicio, la verdadera motivación de dicha reforma legislativa no solo partió del intento de dar una auténtica vigencia a la ley en materia eclesial y abrir un nuevo cauce a la tolerancia y al diálogo.

Más bien, las verdaderas razones deben ser buscadas a partir de la lógica de la gobernabilidad.

Aún cuando la legislación no establece ningún reconocimiento o preferencia hacia algún tipo de religión en específico, en los diversos ámbitos de la sociedad se ha manejado que la iglesia católica es quien será la principal beneficiada. Entonces surge el cuestionamiento ¿por qué beneficiar al clero católico, en qué puede beneficiar esto al régimen?

En primer término, no se puede pasar por alto que en nuestro país, la mayor parte de la población es adepta a la religión católica, la cual constituye un importante lazo de cohesión. Por eso no sería descabellado pensar que la medida pueda derivarse de la posibilidad de una alianza funcional entre el gobierno mexicano y la iglesia católica.

Al respecto es importante traer a colación lo que Ralph Milliband plantea: "... la religión organizada, en la mayoría de sus manifestaciones primordiales, desempeña un papel profundamente funcional con relación al sistema económico y social existente". (35)

En tal sentido, el acercamiento entre el gobierno y la iglesia católica podría significar el establecimiento de un nacionalismo funcional al gobierno salinista. Recordemos por ejemplo, que dos importantes movimientos que han tenido un fuerte impacto en el sistema político mexicano fueron dirigidos bajo banderas clericales, en el primero de ellos al norte del país, la iglesia se convirtió en una importante fuerza motriz para protestar contra las irregularidades en los procesos electorales; el segundo de estos movimientos se dio en el sureste donde la corriente de la llamada teología de la liberación

iniciaba una lucha contra la pobreza y la marginación. Con estos movimientos quedó corroborada la capacidad de convocatoria y persuasión del clero.

Es posible entonces plantear que la nueva legislación eclesiástica tiene por objeto por un lado, ejercer una mayor control sobre las posiciones políticas de los clérigos, y por otro captar una mayor fuerza legitimatoria al dirigir una política de acercamiento con la principal religión de México.

#### **IV) Relación PRI-Gobierno**

Este ha sido uno de los temas sobre el que más se ha escrito y reflexionado. Para la mayoría de los autores resulta claro que los principales obstáculos de la transición a la democracia y por ende a la modernización política se encuentran representados por dos elementos: por un lado, el agotamiento de una hegemonía sustentada en la revolución mexicana, cuya manifestación básica fue el corporativismo autoritario y paternalista por parte del Estado y por otra parte, por el partido que desde 1929 mantiene el control sobre los llamados puestos de elección popular: el PRI.

Sería difícil negar la eficacia que durante varias décadas tuvo el partido oficial, sobre todo desde la perspectiva de la gobernabilidad. No solo integró y articuló los diversos intereses sociales, sino que además ofreció por varias décadas, logros económicos nada desdeñables -no sin una profunda polarización de los mismos, claro está-. Sin embargo, la emergencia de nuevas condiciones tanto a nivel mundial como nacional pusieron de relieve la incapacidad de los tradicionales mecanismos de la maquinaria priista, haciendo también evidente la crisis de proyecto al interior del propio partido.

Para 1988 el dilema era claro: la sociedad mexicana progresista y vigorosa estaba siendo gobernada por un gobierno autoritario y premoderno. La nueva cultura política de la sociedad civil anunciaba el desgaste del modelo político y económico del Estado emergido de la Revolución, al tiempo que el partido oficial evidenciaba su incapacidad para adecuarse a los nuevos tiempos. Estos hechos, aunados a la severa crisis económica de la década de los 80, fueron el detonante de la crisis del sistema político mexicano, sobre todo en su componente de legitimidad (apartado 2.2. referente a la coyuntura nacional). El malestar ciudadano se reflejó en los mínimos consensuales expresados en las urnas, significativamente en la elección presidencial de Carlos Salinas.

En este contexto, uno de los principales paradigmas del sistema político mexicano, la simbiosis del partido oficial y el gobierno ha hecho de la reflexión intelectual y ciudadana una verdad de perogrullo: para modernizar el ejercicio político en el país y transitar a la democracia es necesaria una transformación profunda del PRI.

No obstante hoy por hoy existen pocos indicios de que el partido en el poder se pueda transformar por sí mismo hasta el punto en que deje de ser un instrumento del autoritarismo para convertirse en un actor democrático. En el corto plazo no se prevé un cambio significativo en la relación simbiótica PRI-gobierno; las perspectivas apuntan más bien a mediano plazo.

Lo importante es que de manera decidida, a lo largo de su administración, el Presidente Carlos Salinas demostró a su partido la ineludible necesidad del cambio, como quedó de manifiesto a unos cuantos meses de su gobierno, cuando el 4 de marzo de 1989, durante el LX aniversario del PRI dirigió a los militantes del mismo el siguiente mensaje:

"Nuestro partido debe fortalecer su capacidad de gestión ante las propias autoridades (...); hacer oír a los gobernantes la voz de la sociedad y a la sociedad la voz de sus gobernantes. Debe buscar caminos y señalar rumbos y nutrir a las autoridades con propuestas concretas de acción institucional.

Debemos cambiar para conducir el ritmo de una sociedad cada vez más exigente y mejor organizada, atenta a la lucha de ideas y a la confrontación de pareceres; una sociedad predominantemente joven y urbana en cuyo seno incuba incontenible la modernización de México...

Cambiar es preciso porque en las ciudades y en el campo hay nuevos grupos emergentes y cada vez más amplias clases medias, mexicanos sin filiación partidaria, pero que tiene claras las prácticas que los ofenden, los rituales que no respetan sus preferencias (...), la falta de respuesta frente a sus legítimos reclamos. Este es el ciudadano ante quien debemos probar la capacidad y bondad de los medios priistas y la capacidad del partido para llevarlos a cabo" (36)

De este modo el PRI inició un gradual y lento proceso de reforma que sin embargo , sacudió una estructura partidaria regional hasta entonces opacada por el lastre de la estructura corporativa. El cambio ha significado, por las conclusiones de las XIV y XVI Asambleas Generales lo siguiente: por una parte, articular una renovada doctrina que refrendara en las nuevas condiciones sus principios históricos -soberanía, justicia, democracia y libertad- y, por la otra, enfrentar el inevitable desgaste de sus mecanismos de representación y participación.

La XIV Asamblea del Partido hizo evidente la existencia de una militancia priísta que exigía mayor influencia en la dirección de la organización y un mayor grado de autonomía frente a las decisiones gubernamentales. Así, en 1990 se establece la elección de los dirigentes y candidatos a puestos de elección popular por voto directo y secreto de los militantes. En ese mismo año se establece la afiliación individual al margen de organizaciones y sectores.

Otro paso importante se dio con la creación del Consejo Político Nacional, cuya autoridad según se dijo, estaría por encima de la del Comité Ejecutivo Nacional. Su característica más notable es que la mitad de sus miembros (de un total de 150) representa a sectores corporativos (CTM, CNC, CNOP) y la otra mitad a la estructura territorial. Esta especie de parlamento priísta constituye el sentido de toda la reforma, ya que debe permitir el desarrollo de un partido de ciudadanos con arraigo en los municipios y comités del partido. Su función también es la de ser un foro para el debate y la concertación entre la estructura corporativa y el partido de ciudadanos que se pretende impulsar. De este modo el proyecto esbozado desde la XIV asamblea es el de crear un partido mixto: un partido de ciudadanos que no deje de ser un partido de sectores.

Al mismo tiempo, surgen nuevas estructuras internas de participación política. Nace el Pacto Obrero-Campesino, confluyendo así dos sectores hasta hace poco separados por la visión de control político de los años treinta. Surge el Movimiento Territorial formado por Comités Sociales que funcionan como foros de debate y propuesta al interior de cada comunidad. Se forma también, el Frente Nacional de Organizaciones y Ciudadanos que pretende dar cauce al gran número de demandas e inquietudes de la población.

Los alcances de la reforma del PRI no son los esperados, pero su movimiento como respuesta (y propuesta) a la reforma del Estado, es evidente. El sexenio salinista, según nuestro punto de vista parte de la aceptación de la crisis del modelo de Estado protagónico, donde para mantener la continuidad del sistema y su cohesión, es necesario abrir espacios a la participación política. No obstante, la democracia por sí misma sin contar con las condiciones sistémicas adecuadas como lo demuestra la experiencia de otras naciones, implica grandes riesgos que no pueden subestimarse. En tal sentido, el primer mandatario antes que nada decidió actuar con cautela; antes de conceder una franca apertura de los canales democráticos, concibió la necesidad de construir una base de gobernabilidad que permitiera abordar con seguridad la transición democrática, sin poner en riesgo la unidad nacional.

En este contexto, el cambio radical del partido oficial, aún cuando para muchos necesario, conllevaba costos que no podían pasarse por alto. Para hacer más ilustrativa dicha afirmación, construyamos un escenario hipotético. Supongamos que la reforma se hubiera llevado hasta sus últimas consecuencias, esto es la eliminación de los sectores y la construcción de un partido de ciudadanos. En efecto, la salida de la CTM, por ejemplo, tendría un efecto muy positivo en la ciudadanía. Pero, ¿qué acciones hubiera tomado la CTM?, ¿tal vez se hubiera pasado a la oposición. De ser así, ¿hubiera sido posible el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico?. Hasta aquí es suficiente. El rompimiento con la CTM, puntual del corporativismo, implicaba muchos riesgos que finalmente el gobierno no quiso correr.

Adicionalmente, la reforma radical no parece haber sido contemplada en ningún momento. Prueba de ello es el discurso del Presidente Salinas sobre la reforma del PRI de 14 de marzo de 1989 en Querétaro, donde se da por sentado que en el partido coexistirán los sectores con las formas de organización territorial.

Aún con estas limitantes las acciones que dentro de la modernización política debe cumplir, -a nuestro juicio- el partido oficial se resumen la tarea de convertirse en un canal de insumos legitimatorios y de control gubernamental. La política moderna no solo requiere de ciudadanos que brinden apoyo a las acciones de gobierno, sino también que sean partícipes y valoradores de las mismas.

El Partido Revolucionario Institucional tiene ante sí el reto de captar un mayor número de simpatizantes movidos por la fuerza de la convicción más que por la presión económica, laboral o política.

En este sentido el partido requiere ir a los ciudadanos en lugar de esperar a que éstos lleguen a él. Tanto las elecciones de 1988, como las de 1991 y las más recientes de 1994 han puesto en evidencia la estrechez del modelo corporativo frente a una ciudadanía movillizada ávida de expresar su voluntad en las urnas.

Es en este punto donde la reflexión toma un rumbo ineludible ya que la reforma política reclama una reforma real del partido oficial, sobre todo en uno de sus principales puntales: la estructura corporativa.

El argumento de la incompatibilidad entre corporativismo y modernización parte de la idea de que los cambios operados en la esfera de la economía - reducción del gasto, de los subsidios y el proteccionismo, estímulos al capital, apertura al exterior, privatización, reconversión industrial- exigen la transformación de la relación corporativa implementada por el Estado, pues estas nuevas condiciones han trastocado las formas más tradicionales de comportamiento y organización.

A partir de este razonamiento algunos autores sugieren la necesidad de dar fin al corporativismo, mientras que otros señalan las dificultades e incluso la imposibilidad de lograrlo.

En tal sentido, compartimos la idea de Héctor Aguilar Carmín: "hay que hacer la crítica del corporativismo mexicano para sanear su futuro; pero también para recordar sus orígenes y los muy buenos servicios que le ha prestado al país en términos de conquistas específicas, de estabilidad política, de capacidad de negociación." (37)

Es decir, no neguemos tajantemente los beneficios que tanto para el sistema político como para los ciudadanos presenta la organización de sectores e intereses, la cuestión es que en el marco de la modernización política ya no puede operar el esquema corporativo autoritario, aquí el neocorporativismo apunta a ser la mejor vía para el avance del nuevo modelo.

Pero, ¿porqué puede ser compatible e incluso necesario un nuevo corporativismo para el proyecto de modernización?. En primer lugar -escribe María Amparo Casar (38)- porque la concertación como principio básico de las formas corporativas, hace que la participación en la toma de decisiones tenga como premisa la búsqueda de soluciones negociadas dentro del propio sistema.

En segundo lugar están las implicaciones derivadas de la participación. Como sabemos, el interés y la necesidad de participación definen por igual a cualquier sistema político o Estado sostenido sobre bases de legitimidad. Lo característico del interés del Estado en la participación de las organizaciones corporativas es que conllevan, además de la legitimidad derivada de la participación, no solo un compromiso de actuar de cierta forma, sino también, de aceptar la responsabilidad compartida en la implementación de ciertas políticas.

Así, la posibilidad de devolverle representatividad política a las organizaciones estará en función de eliminar los rasgos ya mencionados y sustituirlos por formas que, aunque corporativas, son representativas y participativas. En este sentido es imprescindible la consolidación de una cultura sindical plural, aquí tenemos como ejemplo la Federación de Sindicatos de Bienes y Servicios (Fesebes), surgida a principios de la administración salinista, que plantea un nuevo sindicalismo más democrático, plural y consciente de las necesidades impuestas por la productividad y la modernización. Esperamos que no sea el único intento en este sentido.

En el marco del neocorporativismo los miembros de las organizaciones deberán luchar por mantener instituciones autónomas (del gobierno y otras asociaciones políticas), representativas y participativas. Las cúpulas por su parte, deberán resistir a la tentación de independizarse de sus bases y cimentar su representatividad en función de sus agremiados.

La gestoría social también es una importante tarea que debe afrontar el partido oficial. Si durante décadas su acción se definió por su abierto compromiso con el gobierno y el capital, hoy debe velar realmente los intereses de las organizaciones siendo un puente de comunicación entre gobernantes y gobernados. Definitivamente, la acción partidaria debe ser congruente a las exigencias ciudadanas ¿qué pasará por ejemplo, si al no encontrar respuesta, las demandas e intereses de los ciudadanos tomaran un cauce que no fuera el institucional?. Ello seguramente derivaría en un conflicto intrasocietal, máxime si como lo han evidenciado los sombríos sucesos de 1994, existen grupos que en la contienda del poder político están dispuestos a trastocar la estabilidad.

De darse en las nuevas circunstancias la tan anhelada democratización y ante las perspectivas de creciente pluralidad en la sociedad, las corporaciones podrán cumplir un papel más social, y menos político que antes. Después de todo, la necesidad de instancias agregadas de intereses no desaparece por que prevalezca más el mercado. Naturalmente, este modelo no está exento de problemas y supone tanto la transformación real del corporativismo como la desvinculación del partido oficial a las corporaciones. Supone también fortalecer y democratizar las formas de representación ciudadanas (la arena electoral y la arena legislativa) y las corporativas. Ambas condiciones tienen el potencial de hacer avanzar la Reforma del Estado de modo más integral. Ambas pueden ayudar a dar permanencia y estabilidad al México del umbral del siglo XXI.

No podemos ignorar añejas prácticas que todavía prevalecen al interior de nuestro régimen. La cuestión de si el presidencialismo representa en las tareas democráticas o bien un obstáculo o bien un agente impulsor del cambio, es una reflexión que siempre ha estado presente. Varios estudiosos de distintas corrientes han expresado el imperativo categórico de dismantelar esta forma de ejercicio político como condición sine qua non para la modernización política. No obstante, el jefe del ejecutivo no cederá en el ejercicio de sus facultades metaconstitucionales si antes su partido no muestra capacidad para reestructurares y afrontar las demandas ciudadanas.

La modernización política (y por consiguiente la del partido oficial) debe darse en función de las condiciones objetivas, propias de cada circunstancia socio-política precisa. Aún cuando la modernización del sistema político es un reclamo a nivel internacional, su dirección y dinámica debe partir de las condiciones prevalecientes en cada nación. Con respecto al partido oficial, dejar atrás los ejercicios de simulación que tanto han desprestigiado al sistema, se presenta como una necesidad ineludible. Reformarse a profundidad, simplemente es una acción de sobrevivencia.

Hasta aquí hemos señalado a grandes rasgos algunos de los cauces que debe tomar la modernización del ejercicio político y del Partido Revolucionario Institucional. Por su parte, José Francisco Ruiz Massieu, militante comprometido con su partido y con el sistema, escribió en su momento:

"La reforma debe erradicar lo que ya no funciona pero, particularmente actualizar las características singulares que tiene el Partido Revolucionario Institucional, evitando el desmantelamiento de los atributos que explican su longevidad política: a) Reforzándolo como un partido de masas, de clases y grupos sociales organizados en sectores, y no únicamente transformarlo en partido de hombres que votan (...) b) Acentuar el carácter de partido nacional con estructura, militantes y votantes en toda la República (...) c) Vigorizar al P.R.I. como un partido para gobernar, y no solo para obtener votos, puesto que además de tener votantes cuenta con militantes individuales y colectivos que dan soporte al gobierno para ejercer el poder y tomar decisiones concretas que no prosperarían si el P.R.I. y sus agrupaciones no le respaldaran". (39).

En esencia la modernización política no ha sido implementada en su totalidad. No puede negarse que aún subsisten conductas propias de los años de hegemonía priísta, pero esto es algo propio de la transformación política en que coinciden viejas y nuevas actitudes. Sin embargo, a lo largo del sexenio del Presidente Carlos Salinas se gestaron importantes elementos que apuntan hacia nuevos estadios en la conducción política del país. Uno de los más significativos es la presión de cuadros y bases del P.R.I. por transformar al partido, como reacción a la mayor competitividad electoral y a la actualidad de la democracia en el ámbito internacional. Se trata de un proceso que, con sus avances y retrocesos, se orienta a buscar las formas de conciliar la participación interna de los militantes con la conservación de la unidad. Conducir adecuadamente este proceso de transformación partidista será sin duda, la tarea fundamental del partido en los años venideros.

#### ***V) Reforma Electoral de 1993 y Elecciones Presidenciales del 21 de agosto de 1994.***

En el avance democrático de México, la jornada del 21 de agosto ha sido esencial. Más allá de las irregularidades, que seguramente existieron, la acrecentada transparencia del sufragio demostró una vez más la falacia del argumento de la incapacidad del pueblo mexicano para la democracia.

Es más: debe reconocerse que la jornada fue, en primer lugar, el resultado de una impostergable exigencia de la sociedad para vivir unas elecciones limpias y transparentes. Las últimas reformas electorales no se explicarían sin la poderosa demanda de la sociedad civil que las hizo posibles, y que afortunadamente contribuyeron a darle forma los partidos políticos y las instancias competentes del gobierno.

Ya en el IV Informe de Gobierno de 1992, el presidente Salinas de Gortari proponía tres importantes temas para modificar las normas electorales: el financiamiento de los partidos, topés a las campañas políticas y el acceso de los partidos a los medios de comunicación.

Finalmente, después de un arduo proceso de negociación, en 1993 se reformó la Constitución y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. A grandes rasgos los principales cambios introducidos fueron: (40)

En cuanto al sistema de representación, las reformas aumentan de dos a cuatro los senadores por cada entidad federativa; tres de ellos electos por la mayoría relativa, y uno asignado al partido que obtenga la primera minoría, es decir el segundo en la votación, en cada Estado de la República. Se amplían así los márgenes de pluralidad en la Cámara Alta, pues se asegura en 25% la representación de los partidos de primera minoría, a la vez que se permite un mayor equilibrio con el número de curules que integran a la Cámara de Diputados.

Con el objetivo principal de que ningún partido por sí solo pueda reformar la Carta Magna de nuestro país, mediante la nueva legislación electoral se establece un mínimo de 66% de los votos para que sea posible reformar la Constitución, es decir, no menos de 325 si todos los diputados están presentes. Con esta medida, toda modificación constitucional requerirá del consenso de varios partidos políticos, lo que constituye sin duda un avance importante.

También se elimina la controvertida "cláusula de gobernabilidad", la cual como ya vimos anteriormente, fue diseñada para construir, por ley una mayoría que gobierne. Con el fin de moderar una sobrerrepresentación, mediante esta reforma, en ningún caso, un partido político podrá ocupar más de 315 curules en la Cámara de Diputados.

Igualmente se propone desaparecer los colegios electorales de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores para calificar las elecciones de diputados y senadores; salvo el caso del Presidente de la República. Así se fortalecen los consejos distritales locales y el Consejo General del IFE -con su casi total "ciudadanización"- para hacer la declaratoria de los diputados vencedores de la jornada electoral y también el Tribunal Electoral para que sea el órgano que dirima, en última instancia y de manera definitiva, las controversias en la materia; con ello, se pretende aprovechar la división de poderes para efecto de calificación electoral. Además, se simplifican diversos aspectos del procedimiento judicial electoral, y se da una ampliación de la tipificación de los delitos electorales.

La reforma incluye los temas del financiamiento de los partidos, límites a los gastos de campaña y una nueva regulación para el acceso a los partidos a los medios de comunicación. Aunque, sin duda esto representa un avance, no se atacó de raíz el problema de la enorme asimetría en las condiciones de competencia de los partidos.

En materia del padrón electoral, fuente permanente de suspicacias fundadas o no, la reforma incluye un muy notable y vasto programa de fotocredencialización, sin duda un importante mecanismo de seguridad en la votación. Más de 40 millones de credenciales para votar con fotografía fueron expedidas para 1994. La reforma concedió el derecho de realizar auditorías, tanto interna como externa al padrón.

Por otra parte, atendiendo a un viejo reclamo, la reforma política también incluye la cuestión de la situación jurídica del Distrito Federal (41). En junio de 1993, luego de meses de concertación con los partidos políticos, se formuló una propuesta para la reforma del gobierno de la ciudad. Esta reforma contempla la creación de un órgano de gobierno específico para el D.F.: el Jefe del D.F. y la Asamblea de Representantes, regulada por una Ley del Congreso.

Propone una innovación en el nombramiento del Jefe del D.F. apelando a un procedimiento cuasiparlamentario, al sujetar el nombramiento que hace el Presidente de la República, a los candidatos electos en el Congreso y la Asamblea, por el partido que cuente con la mayoría en la Asamblea de Representantes.

También propone crear Consejos Ciudadanos en las demarcaciones del Distrito Federal, con facultades de gestoría y vigilancia y, para hacer frente a los problemas de conurbación, la creación de un Consejo Metropolitano que coordine aquellas acciones que requieren una unificación de criterios.

Como se observa, el objetivo primordial de las reformas, fue obtener de partidos ciudadanos la mayor credibilidad en las instituciones y procesos electorales.

En principio, juicios aparte, existe una composición más equilibrada de los órganos electorales. Adicionalmente, las del año pasado son las primeras reformas que se hacen con el consenso de todos los partidos, incluido el PRD.

En efecto, aún con sus graves inconsistencias, la más reciente reforma electoral representa un importante paso en el esfuerzo de otorgar una mayor democratización y transparencia al proceso electoral. El padrón por ejemplo, contó con el aval de organizaciones internacionales como las Naciones Unidas y al interior casi todos los partidos políticos -a excepción del PRD por supuesto- reconocieron su alto grado de confiabilidad. Ante estos hechos, se ha vuelto difícil sostener que el padrón es un instrumento que encubre el fraude electoral.

Teniendo como marco estas nuevas condiciones, finalmente el 21 de agosto de 1994 se llevaron a cabo las que se denominaron como las elecciones más "transparentes y competidas" de la historia de México.

Sin embargo, a partir de enero de 1994, a raíz del levantamiento armado de Chiapas, y más tarde, del asesinato del candidato presidencial del PRI, se presentó una nueva circunstancia en la política nacional, caracterizada por la incertidumbre y el riesgo político, dos condiciones a partir de las cuales los analistas multiplicaron escenarios que iban del caos al gobierno de transición. Ahora parecía que cualquier cosa podía suceder.

Desde el punto de vista de la democracia, este proceso electoral representa avances y retrocesos, luces y sombras que merecen ser aquilatadas en su justa dimensión. Muy posiblemente el avance más importante fue la elevada participación ciudadana en la preparación y calificación de las elecciones, así como la voluntad masiva que, con una participación en las urnas del 77%, alcanzó niveles sin precedentes.

Podemos decir que sin ser totalmente transparente (42) o competitiva, la elección presidencial de 1994 quedará registrada en los anales de nuestra historia, como un primer paso titubeante, es cierto, pero significativo en la transformación del voto de un acto de opinión (ignorado o manipulado por el poder) en un acto de elección por medio del cual la ciudadanía nombra efectivamente a sus representantes (con los grandes vicios que aún prevalecen en el sistema, claro está).

Para todos los partidarios auténticos de la democracia, este es sin duda un motivo de aliento, y decimos auténticos refiriéndonos no a aquellos para quienes la democracia solo significa un medio para abrirle paso a su propia corriente política, sino una condición que se aplica a la sociedad con todos sus componentes, sin distinción de credos. Una práctica cotidiana y una cultura por medio de las cuales los ciudadanos eligen a sus gobernantes, representantes y programas de gobierno pero también exigen cuentas de su desempeño. Con su participación antes y durante la jornada electoral, la ciudadanía infligió una derrota al viejo sistema político en el cual los gobernantes eran nombrados antes de las elecciones. No queremos decir que las viejas prácticas hayan desaparecido, ni mucho menos. Están perfectamente vivas y sus secuelas no son poca cosa. Pero ocurre que el juego político nacional se ha vuelto cada vez más público, más vigilado y mucho más enjuiciado por quienes no participan del reparto sexenal de puestos. Ahora hay que ganar el sitio, además, frente a una sociedad escéptica y mucho más plural que ayer, y frente a una opinión pública cada vez más atenta a las maniobras de los poderosos.

Podemos decir que, los resultados de las elecciones de agosto confirmaron los rasgos básicos de la vía mexicana de la transición a la democracia: un proceso lento y gradual en el cual el motor principal es la sociedad civil, y el obstáculo más persistente, el binomio PRI-gobierno. Un proceso marcado por el gran impulso de las masas y algunas concesiones sistémicas del grupo gobernante, quien ha ido cediendo espacios gradualmente pero sin abandonar el mando central. La victoria del PRI en la jornada electoral de 1994 ha venido a consagrar precisamente el control de ese partido sobre el proceso de transición.

La idea de amplios sectores de la oposición de que el poder del PRI está basado en mecanismos que no resistirían unas elecciones competitivas, demostró ser falsa. El pasado 21 de agosto vino a confirmar que el partido oficial goza de una legitimidad que no se basa exclusivamente en el corporativismo, la intimidación, el clientelismo y el fraude. Aún cuando todo esto estuvo presente en la jornada electoral, debemos reconocer que hay una parte significativa de la población que con todo ve en el sistema y en el PRI una alternativa viable.

El mandato del 21 de agosto puede tener también dos lecturas. En un sentido, parece un mandato conservador, del temor a la alternancia y al cambio, del refrendo a la continuidad. En otro sentido, puede leerse como la ratificación mayoritaria al más ambicioso proyecto de cambios que el país haya planteado en la segunda mitad del presente siglo. Nos referimos a la Reforma del Estado que ha tratado de redefinir nada menos que el lugar y la función de México frente a sí mismo y frente al mundo.

Nos inclinamos más por la segunda opción, pues a nuestro juicio estamos lejos de una votación amorfa, ingenua o "automática". Más bien todo indicaría lo contrario: el ciudadano ponderó las ofertas partidistas y comprometió su voto en una dirección determinada, gusten o no sus razones y preferencias políticas.

De este modo, la ciudadanía mexicana parece haber dado un paso decisivo e irreversible, en el camino de constituir una práctica política esencialmente democrática, dismintiendo de paso, una suposición más de la oposición: a más participación, menos votos para el PRI.

Las cifras electorales, más allá del litigio en torno a la limpieza de los comicios, resultan elocuentes. EL PRI obtuvo, poco más del 50% de los votos, Acción Nacional se situó como la segunda fuerza política nacional con casi 27% de los sufragios y el PRD con el 17%.

Como se observa, más que un multipartidismo, hoy despunta en el horizonte político del país, un tripartidismo, y se acelera la tendencia a la desaparición de los partidos pequeños.

La recuperación del PRI no puede negarse. Sobre ella seguramente inciden razones de diversos tipo. Por un lado, el manejo favorable de la economía, el freno a la inflación, el activismo presidencial, programas como Pronasol, sin duda han logrado revertir el desgaste al que estuvo sometido el gobierno y el PRI durante la década de los ochenta. Desde otra perspectiva, los problemas del PRD para cuajar como una opción alternativa y la nueva atomización de la izquierda no deben dejar de tomarse en cuenta en la explicación del repunte priísta. La irrupción sistemática de la violencia en este año, para muchos fue también un factor de peso para que la población se decidiera por la estabilidad, supuestamente garantizada por el partido oficial. Sin embargo como hemos señalado, en nuestra opinión, se trató más bien de un voto crecientemente razonado capaz de inclinar su preferencia entre una opción y otra.

No se trata de negar las anomalías que a lo largo del proceso seguramente aparecieron, sino de asumir, que la mayoría de los votantes ejercieron su voto a favor del PRI.

Ernesto Zedillo, será el próximo presidente de la República, con un Congreso donde el PRI tendrá 300 diputados (60%) mientras los otros 200 se repartirán entre el PAN, el PRD y el PT, y de los 124 senadores el PRI captará 95, el PAN 21 y el PRD 8. De esta forma, a pesar del triunfo priísta, la Cámara de Senadores tendrá por primera vez en nuestra historia contemporánea una dinámica de grupos parlamentarios.

El PAN por su parte continuó recibiendo los votos de un electorado de pertenencia, además del beneficio político obtenido por su pragmatismo manifestado a lo largo del sexenio salinista.

Estas condiciones le permitieron volver a asentarse como la segunda fuerza política del país, con un rango incluso un poco superior al de 1988.

Finalmente el PRD logró menos votos de los de sus fundadores hubiesen imaginado, aunque se ubicó en una tercera posición. Si en 1988 la candidatura de Cárdenas irradiaba la propuesta de cambio con estabilidad, al paso de 6 años la impresión que muchos mexicanos tienen de ese partido, es que se trata de un partido que está por el cambio pero que sin embargo trae aparejados altos grados de incertidumbre y de conflicto. Es cierto que el gobierno se ha encargado de alimentar esa imagen del PRD, pero sus dirigentes, a través de sus declaraciones y políticas, no parece contribuir en mucho para desmentirlo. Por el contrario, un seguimiento hemerográfico (43) revela que hasta ahora, toda la secuencia argumentativa sigue la lógica de atribuir a los malos manejos del gobierno los fracasos propios. Esta estrategia contestaría y de retorno al pasado parece ser todo el programa de gobierno propuesta por el PRD.

En las condiciones del México actual es del todo imposible fundar una política democrática a partir de la denuncia genérica del fraude genérico, partiendo de la lógica de que el pueblo siempre es antigubernista y solo espera la ocasión para demostrarlo. Ya hemos visto que no es así. Creo que en este punto la izquierda no puede eludir la necesidad de reflexionar a fondo sobre las implicaciones de los recientes resultados, evitando que, nuevamente, el subjetivismo, la denuncia de abusos e irregularidades le impida ver sus verdaderas fallas.

La construcción democrática debe partir de actitudes pragmáticas, y no de planteamientos puramente subjetivos. Se debe recalcar que ser una oposición leal no significa renunciar ni a un programa ni a una identidad política, significa -en un proceso de transición como el que atravesamos- reconocer a los interlocutores políticos reales y asumir la posibilidad y la necesidad de la concertación como medio idóneo para dirimir la lucha política.

Los resultados de las elecciones de 1994 vinieron a desmentir la lectura realizada en 1988 acerca del inicio de la transición política y el fin del partido hegemónico. Si la crisis económica fue el detonante de la transición, la imagen de recuperación y desarrollo parece haberse constituido en el dique de contención de la modernización política. Mientras tanto, sigue sin constituirse un sistema de partidos consolidado y la transición se sigue planteando, casi exclusivamente sobre la limpieza electoral.

Sin duda hay mucho más que discutir en torno a las elecciones de 1994. Pero en la perspectiva de la construcción democrática existen aspectos fundamentales, subrayaré dos que me parecen decisivos. El primero tiene que ver con el contenido de las decisiones gubernamentales. El segundo, con la vida de auténticos partidos políticos en el país.

El partido oficial obtuvo una mayoría significativa de los sufragios, (sin olvidar que también cerca de la mitad de los votantes se pronunció en contra). Esta votación sin duda, le da un margen de seguridad basado en el hecho de que los candidatos de oposición no lograron cristalizar el liderazgo necesario para que México iniciara el camino de la alternancia.

No obstante, sería un grave error del PRI considerar que el voto electoral significa una especie de "señal" de que solo había que hacer algunos ajustes para recuperar la fortaleza de siempre, y se olviden o desatendan las demandas económicas, políticas y sociales que hoy reclama el país.

No debe pasarse por alto que el trasfondo real de los acontecimientos políticos de 1994 tiene mucho que ver con demandas insatisfechas, y con la necesidad impostergable del cambio en muchos aspectos de la vida nacional.

Ernesto Zedillo, presidente electo, estableció en su campaña un conjunto de compromisos que, a partir del 1o. de diciembre deberá asumir desde la Presidencia de la República. Entre estos compromisos tenemos, por ejemplo, la transformación del Poder Judicial y, por ende, el fortalecimiento de ese poder y del Poder Legislativo, como contrapesos reales del Poder Ejecutivo, así como la separación del gobierno y del Partido Oficial. Otros aspectos son menos evidentes pero no por eso menos claros y rotundos. Entre la larga lista de demandas sociales insatisfechas, podemos mencionar algunas que son claves: por ejemplo, la necesidad de la descentralización de los poderes económicos y sociales, el fortalecimiento efectivo del federalismo, la atención no solo a los problemas de la macroeconomía, sino la aplicación de una política económica que concretamente beneficie a la población. Es decir, dejar atrás los ajustes con los tremendos costos sociales que han conllevado: necesidades de mayor empleo; de mejor distribución del ingreso; de freno a la escandalosa concentración de la riqueza, etc. Todo esto, naturalmente, sin dejar fuera una política que signifique la inclusión de vastos sectores sociales en la toma de decisiones.

Estos son algunos retos que hoy enfrenta la democracia en México. Se trata de demandas ineludibles, y de su satisfacción depende no solo el carácter democrático del próximo gobierno, sino la gobernabilidad misma de nuestro país.

En este punto entramos al controversial tema de la gobernabilidad-democracia. En la élite gubernamental y partidaria se hace patente una creencia según la cual, a mayor democracia correspondería una menor capacidad de gestión estatal, pero a su vez, sin democracia, se correría el riesgo de lesionar la legitimidad misma de las transformaciones encaradas.

La lectura de la gobernabilidad-democracia no debiera ser vista como un juego de suma cero, pero tratándose de elementos tan complejos, el dilema no es un asunto sencillo.

En este sentido, tal vez uno de los desafíos teóricos y políticos más importantes que hoy se presenta es el de articular estas dos líneas problemáticas en su cabal complejidad.

Antonio Carnou (44) plantea que aspirar a una sana relación gobernabilidad-democracia exige ante todo alertar sobre sus perspectivas, ya que acceder a esta última sin reflexión y en ausencia de las condiciones propicias que garanticen su implementación, puede implicar enormes desequilibrios y costos. Las vicisitudes de la ex-Unión Soviética y algunos países conosureños son el ejemplo más claro de esta obligación de repensar y diseñar las condiciones antes de acceder de lleno a la tan anhelada democracia.

Por lo que hemos visto hasta ahora, en México el Presidente Salinas consideró más pertinente dar prioridad a la construcción de un escenario más favorable, que no pusiera en riesgo la estabilidad y unidad del Estado mexicano. De ahí que se diera un mayor impulso a la modernización económica más que a la modernización política.

Los seis años de gobierno se traducen en una recuperación de los mínimos consensuales: el favorable manejo de la economía, un vigoroso programa de gasto social, cambios en la relación del Estado con los diversos grupos sociales, etc., sin duda han contribuido a fortalecer las bases de la gobernabilidad. Sin embargo, al finalizar la administración salinista, constatamos que los logros para modernizar el ejercicio político son insuficientes, y lo cierto es que si siguen aplazándose, estará en juego la gobernabilidad misma del país.

El otro gran problema a que se enfrenta la democracia mexicana es el de la construcción de partidos políticos a la altura de los nuevos tiempos, a la altura del avance democrático que alcanzó la sociedad en la jornada electoral del 21 de agosto.

Condición necesaria es que las fuerzas políticas con registro legal representen auténticas y claras ofertas políticas, es decir, que definan su perfil ideológico y programático de frente, a la sensibilidad de la sociedad mexicana actual.

El PRI, por su parte, deberá afirmarse como partido autónomo, como partido en el poder no del poder.

Otro tema que no puede dejar de mencionarse se refiere a las condiciones de la competencia. No se descubre nada nuevo cuando se dice que la asimetría de recursos (materiales, humanos, financieros, publicitarios, etc.) entre los diferentes partidos continúa siendo abismal. Mientras el PRI se beneficia de su simbiosis con el aparato estatal, los partidos de oposición compiten en condiciones muy precarias. Esta desigualdad requiere ser revertida no solo porque no ayuda al fortalecimiento del sistema de partidos, sino porque además es una fuente de irritación social e impugnaciones constantes.

Otro de los grandes retos del México moderno, será reafirmar la certidumbre en el ejercicio del voto ciudadano, tenerlo como el medio idóneo para conducir el rumbo de la nación, a través de la elección de programas de gobierno y de la elección de quienes están llamados a instrumentarlos.

Aquí sin duda el sistema electoral juega un papel esencial. La última reforma electoral, a pesar de los avances que presenta en lo referente a la autonomía de los organismos electorales y a los mecanismos de vigilancia del voto, presenta su mayor debilidad en que no ha sido plenamente aceptada por los actores políticos y ha demostrado tener deficiencias evidentes que dificultan nuevamente la construcción de un sistema que evite los conflictos poselectorales. Más allá de las mejoras técnicas que requiere la ley, el problema central del sistema electoral sigue siendo su precaria aceptación por parte de los actores políticos.

Finalmente debemos agregar que el proceso de construcción de la democracia (y por ende de la modernización política) es una obra nacional. La rapidez con que continúa el avance en la democratización del sistema político mexicano dependerá en buena medida de la capacidad de la sociedad para organizarlo y exigirlo. No hay democracia por decreto, la ganan las sociedades cuando se organizan. Sin duda no todo puede ser voluntarismo estatal. Todos los mexicanos tenemos mucho por hacer en aras de la democracia.

#### **4.5. Reforma del Estado y Modernización del Aparato Público Mexicano**

Años de rezagos acumulados, de decisiones pendientes, no adoptadas por razones políticas aún cuando en muchos casos se tenían por necesarias terminaron en diciembre de 1988, con la toma de posesión de Carlos Salinas como Presidente de México.

El pacto social y político, la articulación de los agentes de la sociedad civil y de estos con el Estado, perdió eficacia para garantizar los nuevos equilibrios y para conciliar los conflictos. Había que actuar.

México se rezagaba en la competencia mundial por los mercados y sobre todo el Estado se mostraba incapaz para satisfacer los reclamos de participación de amplios núcleos sociales en los beneficios concretos del desarrollo, nivel de vida y servicios públicos fundamentales.

Fue en este contexto que el Presidente Salinas llamó a cambios para preservar concertadamente, a un tiempo, soberanía nacional, con el instrumento de la competitividad internacional de nuestros bienes y servicios, además de los recursos de la diplomacia, y traducir en hechos el compromiso de justicia social.

De entrada afirmó en su discurso de toma de posesión: "Nuestro camino para el cambio será la modernización nacionalista, democrática y popular.

Será una modernización nacionalista porque reafirma los valores fundamentales que nos dan identidad como mexicanos, porque abre una etapa al proyecto de la Revolución, porque tiene el propósito explícito de asegurar nuestra soberanía e independencia y la defensa de nuestros intereses nacionales. Será democrática porque la llevaremos a cabo de manera concertada, mediante la participación corresponsable de los ciudadanos, grupos, organizaciones, partidos y sectores. Porque está destinada a ampliar los espacios políticos y a crear las vías institucionales que requieren la mayor participación de la sociedad, y será una modernización popular porque tendrá un claro sentido social: elevar el bienestar de nuestros compatriotas". (45)

Y la modernización tenía que comenzar por el Estado mismo. Había que hacerlo más eficaz, más de resultados tangibles, si se quería dar respuesta a una sociedad cada vez más demandante y con muchos activos pendientes.

En efecto, como hemos visto la participación del Estado en la economía a través del gasto social no respondía ya a las múltiples demandas ciudadanas. Los altos índices de corrupción administrativa y el burocratismo eran una terrible traba en la realización efectiva de los proyectos, además de no lograr asignar adecuadamente los recursos. A la ineficiencia administrativa tenemos que agregar hechos como la caída de los precios internacionales del petróleo y los exhaustivos compromisos de pago de la deuda externa, factores que limitaban significativamente la capacidad del Estado en materia económica.

De este modo, la crisis fiscal del Estado, derivaría en un principal obstáculo para la gobernabilidad (recordemos lo expuesto en nuestro marco conceptual, inciso 1.5). Las demandas sociales crecían aceleradamente mientras que la participación del Estado vía gasto social se contraía significativamente debido a los compromisos contraídos, el fuerte endeudamiento al que se había recurrido impedía cumplir las crecientes y nuevas demandas y adicionalmente no había un flujo de capitales para financiar los gastos. El resultado era una disminución muy importante del consenso y de la legitimidad del sistema. Había que realizar un cambio de fondo.

La estrategia ha sido romper con el esquema paternalista, del Estado benefactor, y canalizar los recursos públicos, ya reconocidos como escasos o al menos no ilimitados, hacia las áreas más estratégicas y necesitadas, pero sobre todo apelar a la iniciativa de la sociedad civil, inhibida en décadas de proteccionismo y de relación vertical con el poder público, para "la recuperación económica y la estabilidad", y el "mejoramiento productivo del bienestar popular", objetos uno y otro del segundo y el tercero acuerdos nacionales propuestos por el Presidente Salinas.

El Estado, en esta nueva política, tenía que "redimensionar" su aparato público, para alentar no paralizar el crecimiento económico y para elevar el nivel de vida de los sectores sociales, particularmente, de aquellos grupos más necesitados.

Había que revertir la tendencia al crecimiento indiscriminado del Estado en detrimento de las áreas propias de las organizaciones y los individuos, crecimiento no gratuito sino perfectamente explicable: "Por muchas razones que, en este siglo, tiene que ver fundamentalmente con nuestro enorme atraso social y con las interminables escisiones y luchas post-revolucionarias, el secreto de la estabilidad política y del desarrollo económico de la nación residía en la existencia de un ámbito privado muy reducido y en una muy baja independencia estatal de las organizaciones civiles y políticas en el

tratamiento de sus asuntos privados y en la definición de los intereses nacionales. Si a esto se añaden los imperativos constitucionales que encargan al estado el resguardo de los recursos nacionales comunes y las multiformes tareas de justicia social, la anchura del ámbito público y de la intervención estatal es enteramente explicable". (46)

Ese estado que de 30 mil servidores públicos, en el ámbito federal, a principios de la década de los treinta, pasó a más de 2 millones y medio en la de los setenta y que llegó a realizar más del 40 por ciento de la inversión territorial bruta fue mostrando sus limitaciones y sus inconvenientes en términos del interés nacional.

La reorientación del Estado, que es mucho más que un asunto cuantitativo, un "achicamiento" per se, sino toda una estrategia de claras connotaciones cualitativas, pondera hoy la importancia de la racionalidad de la toma de decisiones, la ubicación precisa de fines y la selección de los medios.

Como en su momento afirmó Carlos Salinas, tamaño no equivale a eficacia, y por eso se reestructura el aparato público; se asignan selectivamente los recursos y se dejan algunas áreas a la iniciativa privada y social.

Es cierto que en 1982 el sector público contaba con 1155 empresas, algunas de ellas altamente rentables, u orientadas a la política subsidiadora que había caracterizado el desarrollo estatal, pero "...el Estado puede conducir el desarrollo nacional sin estas empresas y necesita los recursos que consumen empresas públicas no estratégicas para fortalecer las que si lo son, como PEMEX y la CFE, para la infraestructura del crecimiento y la justicia social. (...) El punto crucial es: las razones de la desincorporación no son un mero problema financiero (...) no se trata de razones de la eficiencia de las empresas o los empresarios públicos (...). La tesis es de política general: que el Estado cumpla con sus responsabilidades constitucionales y sus compromisos sociales fundamentales". (47)

Por tanto, la lógica de la reforma salinista es que los recursos obtenidos por la venta de paraestatales, se destinen primordialmente al gasto social en infraestructura y servicios.

Según quedó asentado en el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 (48), las entidades que no reunieran las características estratégicas o prioritarias serían desincorporadas bajo los siguientes criterios:

- Se liquidan o extinguen las que ya cumplieron sus objetivos o las que carecen de viabilidad económica.
- Se fusionan entidades para mejorar el uso de los recursos con la integración o complementación de procesos productivos, de comercialización y de gestión administrativa.
- Se transfieren a los gobiernos de los estados las empresas de importancia regional o local vinculadas con sus programas de desarrollo.
- Se venden empresas que no son prioritarias ni estratégicas y que, por sus condiciones de viabilidad económica, son susceptibles de ser adquiridas por los sectores social o privado.

Hasta el momento, el avance en materia de desincorporación ha sido significativo. El Estado ha reducido sus dimensiones considerablemente, pues mientras que en diciembre de 1982 estaba compuesto por 1155 entidades, para el mes de diciembre de 1993 contaba únicamente con 210. Esto significa que de 1982 a 1993 se habían desincorporado 992 paraestatales y que se encontraban en proceso de desincorporación unas 48 entidades (ver gráfica 9 y 10). (49)

Por lo que respecta a los avances en materia de desincorporación vía enajenación, desde que inició el sexenio del Presidente Salinas hasta el mes de diciembre de 1993, se habían vendido 252 empresas (ver tabla 4); aquí se contemplan empresas de participación estatal mayoritaria, minoritaria, así como venta de activos y unidades industriales, de los cuales 94% fueron adquiridos por inversionistas nacionales. (50)

Con el fin de evitar la creación de monopolios y propiciar mayor competitividad en la venta, la Unidad de Desincorporación, principal órgano de coordinación y venta de entidades paraestatales, decidió en algunos casos vender las unidades independientes y no en paquete. Así por ejemplo, en las industrias Conasupo se privatizaron 10 de sus unidades, lo cual implicó llevar a cabo 10 procesos de enajenación distintos con 10 compradores diferentes. (51)

De acuerdo con el artículo 32 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en todos los procesos de enajenación se estableció el derecho de preferencia de los trabajadores, dándoles la oportunidad de participar con su postura de compra. Durante la administración salinista el sector social concretó sus intenciones a través de diferentes organismos en 22 procesos de venta, esto es, un poco menos del 10% del total de operaciones.

Los ingresos por operaciones de venta correspondientes a los 252 procesos de venta concluidos en estos 6 años, arrojaron un monto de 69'360.090.1 miles de nuevos pesos. (52)

Podemos decir, que a medida que el proceso de desincorporación ha ido avanzando, la estructura del sector público se ha modificado, presentando una reducción gradual pero sostenida (ver tabla 5). Con este comportamiento, la intervención del sector público ha disminuido para hacerse más selectiva. A lo largo de diez años se ha retirado completamente en 30 ramas, fundamentalmente de las correspondientes a la minería e industria manufacturera.

Entre las privatizaciones más importantes de estos 6 años destacan las de Telmex y la banca. También ocurrieron privatizaciones de gran magnitud en los sectores de la agroindustria, el acero, el turístico, el transporte aéreo, etc. etc. Prácticamente todos los sectores económicos se vieron afectados por este proceso.

Además, el proceso aún está en marcha. Ya se ha tomado la decisión de privatizar los puertos, se han abierto las puertas para que la iniciativa privada participe en áreas como la generación de energía eléctrica. También se busca ampliar esta participación en algunos sectores de la petroquímica y en ferrocarriles.

Estos han sido, a grandes rasgos, los avances del programa de desincorporación llevado a cabo bajo la administración del Presidente Salinas.

Como es natural, la evaluación de los resultados de este proceso apenas comienza. Sin embargo con los elementos con que contamos, es posible afirmar que el redimensionamiento del sector público ha tenido consecuencias importantes -muchas de ellas positivas- en las diversas dimensiones de la Reforma del Estado.

Los ingresos fiscales extraordinarios derivados de la privatización permitieron un importante desendeudamiento del Estado, lo que finalmente contribuyó a lograr el superávit fiscal.

En efecto la aplicación de recursos provenientes de la desincorporación en conjunción con la exitosa renegociación de la deuda externa con la banca comercial permitieron que la deuda total de México disminuyera, en relación al PIB, del 68.3% en 1988 al 22% estimada para fines de 1993.

En consecuencia, el pago por el servicio de esta deuda, también se redujo. De representar 17.7% del producto en 1988, ahora representa un 3.1%. (53)

La disminución de la deuda pública permitió en forma directa, la disminución de la transferencia de recursos al exterior, e indirectamente provocó mayor confianza a los inversionistas tanto nacionales como extranjeros. Ello permitió un comportamiento favorable en la cuenta de capital al pasar de un déficit de 1,448.5 millones de dólares en 1988 a un superávit de 25,954.9 millones en 1992. (54)

Otro de los efectos derivados del redimensionamiento del sector público, fue la reducción del gasto público. Así, mientras que en 1988 dicho gasto representaba el 40% del PIB, al cierre de 1993 éste se reduce al 25.2%, esto es, una reducción de casi 15%. (55) (ver gráfica 11)

La reducción del sector paraestatal vino acompañado de un amplio programa de desregulación tendiente a atacar el problema del gran burocratismo que obstaculizaba y aún obstaculiza la iniciativa y las acciones de los actores económicos, principalmente los privados. Este proceso no solo fue de destrucción de trabas, sino también de construcción de una nueva legalidad. Mediante estas medidas la acción del Estado vio aumentada su fuerza especialmente en el campo fiscal, donde se establecieron numerosos controles, difíciles de imponer en el pasado incluso por gobiernos antiempresariales. Creemos que es precisamente por el contexto proempresarial del gobierno salinista, que siguió políticas demandadas desde hace varios años por muchos empresarios, que estas reformas fueron posibles. Este contexto hizo mucho más legítima y confiable ante los ojos de los empresarios, la reforma. Claro que esto no equivale a negar las pugnas dadas con diversos grupos empresariales en torno a la reforma fiscal, pero esto no dañó significativamente la buena relación entre estos y el gobierno.

La aplicación de recursos provenientes de la venta de paraestatales, el menor pago de intereses de la deuda pública, la adecuación fiscal y el presupuesto que ya no fue asignado a las empresas desincorporadas finalmente permitió que el gasto social se ampliara sensiblemente en este sexenio.

Así entre 1988 y 1994 este rubro experimentó, según la versión oficial, un crecimiento real acumulado de 93.3%. A su vez, su participación dentro del gasto programable por sectores se incrementó de 33.2% en 1988 a 53.9% estimado en 1994. (56)

De tal modo, el gasto presupuestal en educación para 1993 fue superior en 75.7% real al de 1988; el de salud experimentó en el mismo periodo un crecimiento de 68.2%, mientras que el de desarrollo urbano, ecología y agua potable aumentó en 39.3% en esos años. (57)

Por su parte, el Programa Nacional de Solidaridad, eje de la política social salinista, se vio respaldado por la canalización de sustanciales recursos del presupuesto federal. El presupuesto de este programa se vio incrementado en 205.5% real de 1989 a 1993. (58)

No obstante es preciso señalar que el incremento de estos porcentajes se debió en buena medida a la unificación de partidas con destino social que estaban dispersas en programas gubernamentales que fueron cancelados y no solo al aumento de recursos destinados a este campo.

Además de su impacto económico, la estrategia de privatización llevada a cabo en estos seis años, contribuyó a hacer creíble a los ojos de la opinión pública la voluntad del gobierno de promover un cambio sistémico. Al realizar operaciones tales como la venta de Telmex y de la banca, el gobierno no solo puso en claro la disposición a reducir su tamaño, sino también a renunciar al manejo de importantes medios económicos, los cuales en un momento dado, podrían haber tenido usos políticos.

Hasta aquí, los principales logros de la estrategia de redimensionamiento del sector público en la administración del Presidente Salinas. Empero, para grandes sectores de la población del país, los beneficios de la estrategia modernizadora no han sido tantos como en un principio pudiera parecer. Sería ingenuo negar que la población no se vio afectada por los años de austeridad que marcaron la transición económica del país. Son muchos los estudios que demuestran que la ampliación de la economía de mercado para los sectores productivos no ha rendido resultados apreciables en materia de empleo y mejoría del ingreso familiar; más aún, podría afirmarse

que el deterioro en el nivel de vida y bienestar de muchos mexicanos de bajos ingresos y posición marginal, durante los últimos seis años, no se ha corregido de manera importante.

En 1991, el propio Consejo Consultivo del PRONASOL (59) reconocía a casi 20 de millones de mexicanos en situación de miseria extrema, y cuando hablamos de este nivel de pobreza, nos referimos estrictamente a los límites marcados por organismos internacionales según los cuales la vida misma no está garantizada. Mientras que otros 20 millones de mexicanos padecían carencias asociadas a la pobreza. Para 1994, esta situación no ha variado mucho. Se dice rápido pero estamos hablando de 40 millones de seres humanos para los cuales la "modernidad", el "ajuste" y el "cambio estructural" no ha tenido hasta ahora otro sentido que la degradación de sus condiciones de vida.

En este sentido, la Reforma del Estado es aún insuficiente, los programas sociales del nuevo Estado apenas comienzan con las diversas variantes del PRONASOL, pues como es claro, los recursos de que dispone este programa, aunque cuantiosos, han sido insuficientes para poder satisfacer plenamente las demandas mínimas de aquellos sectores de la población que aún van a tener que esperar un buen tiempo antes de poder recibir, por la vía mercado, los beneficios del cambio.

Los sucesos del Chiapas, no son sino uno de los signos más reveladores de una política económica y social insuficiente, ya que mientras aumentaba el desempleo y caía el salario, el Pronasol se atomizó en pequeños proyectos de apoyo a la sobrevivencia de una parte de los millones de mexicanos sin alternativa, y no existió el contrapeso de la política económica para detener la aparición de nuevos y numerosos pobres y desempleados.

De acuerdo con la cifras oficiales en cinco años el gobierno destinó una inversión global de 24 millones de nuevos pesos en las acciones del Pronasol. Sin embargo diversos economistas apuntan que mediante una división simple de este presupuesto entre los 40 millones de pobres reconocidos también oficialmente, se observa que el gobierno habrá destinado 160 nuevos pesos por año a cada uno de éstos, es decir, 13.4 pesos por mes, o lo que es lo mismo 34 nuevos centavos diarios.

Estas frías cifras vienen a ponderar la idea de que, en tanto que existan estos rangos de miseria, y no se atienda cabalmente esta realidad de nuestro país, no habrá Reforma del Estado completa.

Definitivamente, el argumento de la equidad, no puede soslayarse, tanto por razones políticas, como inclusive por motivos económicos. En este último caso, porque al corregir y compensar la desigualdad de ingresos, se fortalece la demanda y esto repercute en la acción y ampliación de mercado nacional que condiciona la dinámica de la inversión.

Además, no se puede pasar por alto que el flujo de capital que sale al exterior es todavía muy alto, y sobre todo, los capitales que se deseaba que entraran al país para reactivar la economía no han llegado en el volumen e intensidad deseado, ni tampoco se han orientado a fortalecer las ramas de la producción más débiles. El consumo privado como uno de los componentes más importantes del PIB, en 1993 se estancó, mientras que la inversión se contrajo 1.4%, lo que se reflejó en un crecimiento de apenas 0.4%. (60)

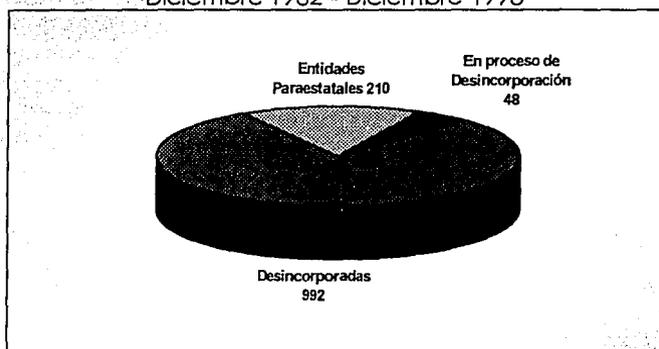
El PIB por su parte, en el período 1988-1993 se incrementó a una tasa anual de 2.7%, siendo 1992 y 1993 los años en que creció a un menor ritmo: 2.6% y 1.1%, respectivamente. (61)

Como vemos, la recuperación aún no es clara ni definitiva. Adicionalmente hoy se presentan otros motivos de incertidumbre que podrían provocar diferimiento en los proyectos de inversión.

Además, dado que la fuerza de trabajo seguirá en aumento durante varios años más -por lo menos hasta entrado el próximo siglo- a una tasa mayor que la población en general y que aún existen un alto índice de natalidad, no sería desatinado suponer que las demandas sociales que el mercado no puede satisfacer aumentarán en el futuro a una tasa creciente o por lo menos constante. Esto significa que esas demandas se acumularán posiblemente a una tasa mayor a la que será difícil hacerles frente sin asumir en el campo del Estado -fuera de la economía del mercado- responsabilidades crecientes. El problema fundamental consistirá en armonizar un nuevo pacto social con el reto simultáneo de lograr un crecimiento económico más rápido, de tal modo que ambas tendencias se refuercen mutuamente.

## Gráfica 9. Evolución del Sector Paraestatal

Diciembre 1982 - Diciembre 1993\*



Fuente: Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales de la SHCP. Op cit. p.10

\*Incluye entidades paraestatales integradas con propósitos de bienestar social, como por ejemplo, Agrosemex y el fideicomiso de casa propia. Asimismo se consideran las entidades creadas para desincorporar otras empresas. En este caso se encuentra SICARTSA, en cuya estrategia de venta se determinó su escisión en 6 empresas adicionales.

Tabla 4: Ventas al Sector Social o Privado

	Concluidas
Empresas de Participación Estatal Mayoritaria	143
Empresas de Participación Estatal Minoritaria	20
Ventas de Activos y Unidades Industriales	62
Bancos	18
Casos Especiales*	9
<b>TOTAL</b>	<b>252</b>

Fuente: Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales de la SHCP. Op. cit. p.11

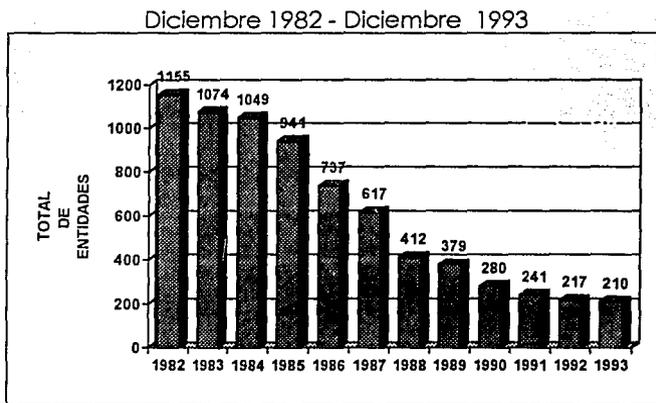
\*De acuerdo con la estrategia de venta del paquete de medios de Comunicación, se crearon 9 sociedades mercantiles de fomento con carácter temporal, las cuales se vendieron el 30 de julio de 1993

Tabla 5. Evolución del Sector Paraestatal

Diciembre 1982 - Diciembre 1993												
	982	983	984	985	986	987	988	989	990	991	992	993
<b>Organismos Descentralizados</b>	102	97	95	96	94	94	89	88	82	78	82	82
<b>Emp. de Partic. Mayoritaria</b>	744	700	703	629	528	437	252	229	147	120	100	98
<b>Fideicomisos Públicos</b>	231	199	173	147	108	83	71	62	51	43	35	30
<b>Emp. de Partic. Minoritaria</b>	78	78	78	69	7	3	0	0	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>155</b>	<b>074</b>	<b>049</b>	<b>941</b>	<b>737</b>	<b>617</b>	<b>412</b>	<b>379</b>	<b>280</b>	<b>241</b>	<b>217</b>	<b>210</b>

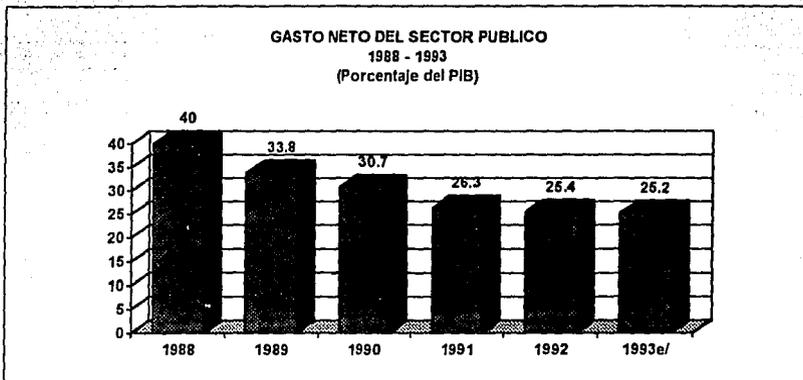
Fuente: Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales de la SHCP, Op. cit. p.13

Gráfica 10. Evolución Anual del Sector Paraestatal



Fuente: Idem. p.12

Gráfica 11.



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación

#### 4.6. ¿Hasta dónde la Reforma del Estado en México?

Hasta aquí hemos visto los principales alcances de la Reforma del Estado en México. Ahora pasaremos a un terreno mucho más incierto, esto es, a tratar de analizar hacia donde va la actual reforma, en qué fase se encuentra, su viabilidad, cuáles son los principales obstáculos que ésta enfrenta y, en función de ellos, y de la naturaleza misma de las reformas, qué tipo de Estado es probable que exista en México en el próximo siglo. Dado que realmente cualquier cosa puede pasar, lo que sigue es una reflexión de lo que consideramos que más probablemente ocurra a mediano plazo.

El primer punto a discutir se refiere a la viabilidad macroeconómica del proyecto. Entre 1989 y 1994, la tasa anual de crecimiento real promedio del PIB será de 2.9%. La inflación experimentó un descenso muy significativo, al pasar de 51.7% en 1988, a menos del 7% estimado para 1994. (62)

Del mismo modo, muchas variables macroeconómicas fundamentales sufrieron un cambio positivo, tales como el nivel de endeudamiento del gobierno, tanto interno como externo, que pasó de representar 68.3% del PIB en 1988 al 22% en 1993. En consecuencia, el pago por concepto de servicio de esta deuda también se redujo. De representar 17.7% del producto en 1988, se pasó a un 3.1% en 1994(63) y esto permitió, como veremos en un momento, aumentar el gasto social.

De un déficit público de 12.5% en 1988, las finanzas públicas experimentaron un saneamiento, de tal manera que en 1992 se registró un superávit de 0.5% del PIB, de 1 (estimado) en 1993 y se espera un equilibrio total en 1994. (64)

Además, se trató de que el saneamiento de las finanzas no fuera sólo de carácter coyuntural. Con este fin se eliminó subsidios, se redujo notablemente el número de empresas públicas y se disminuyó el peso de la deuda en las finanzas públicas.

Otro punto importante ha sido la mayor "despetrolización" de la economía; entre 1988 y 1994, los ingresos tributarios no petroleros tuvieron un incremento real de 34%.

La desincorporación de empresas públicas por su parte, ha reducido sustancialmente el tamaño del sector público y generado importantes recursos: en 1982 había 1,155 entidades públicas, y en 1994 solo 210. Al término del primer semestre de este año habían ingresado al Fondo de Contingencia 21,400 millones de dólares, de los cuales 18,800 se utilizaron para amortizar la deuda, y 2,600 permanecieron depositados de fondo.

Hasta 1993, hubo una entrada masiva de capital foráneo. De hecho, en este sexenio se registra la más cuantiosa inversión de la historia económica del país. De acuerdo con los últimos datos de la SECOFI, en lo que va del sexenio -el dato es hasta el mes de agosto- ingresaron 50,720 millones de dólares, más del doble de lo que entró desde que hay registro de la inversión extranjera hasta 1988, en que el saldo histórico ascendía a 24,087 millones de dólares. Sin embargo los hechos violentos suscitados a lo largo de 1994, han influido de manera importante para que los capitales no sigan llegando como se esperaba. Datos del Banco de México muestran como la inversión extranjera ha caído drásticamente en los últimos meses.

Así, en tanto que el último trimestre de 1993 registró el más alto monto de inversión extranjera en el mercado de valores: 9,439 millones de dólares, al trimestre siguiente, ya con la irrupción de la guerrilla en Chiapas y con el asesinato de Luis Donald Colosio, la confianza externa comenzó a resquebrajarse: ingresaron al país 7,846 millones de dólares; 1,593 millones de dólares menos.

Para el siguiente trimestre -abril, mayo y junio-, solo entraron 1,245 millones de dólares. Esto es, apenas 13.9% de lo que entró el último trimestre de 1993. (65)

El problema principal que implican estos datos, es que buena parte de la modernización y de los propósitos de crecimiento dependen de los capitales foráneos.

El argumento central de gobierno salinista para justificar las cifras menos positivas, como el creciente déficit de la cuenta corriente, es que dicho déficit no es el resultado de un desequilibrio de las finanzas públicas, sino el resultado del ingreso de capitales privados (tanto nacionales como extranjeros) que están financiando este crecimiento.

Ahora bien, si estos capitales dejaran de entrar disminuiría el déficit. El mayor riesgo sería que ante una baja en los flujos de capital el gobierno creyera equivocadamente que se trata de una disminución momentánea y comenzará a financiar el déficit de la cuenta corriente con reservas de divisas o en el peor de los casos con endeudamiento.

Si dejan de entrar capitales (como ha sucedido últimamente), la tasa de crecimiento se vería afectada negativamente. Esto finalmente podría tener consecuencias negativas para la viabilidad de la reforma, sobre todo a mediano plazo.

Así, si el proyecto no fuera viable en términos macroeconómicos, y la inflación vuelve a dispararse, empiezan a fugarse los capitales que tanto trabajo han costado traer, y se deja de crecer, la actual reforma del Estado estará en un callejón sin salida y habrá que buscar un modelo alternativo.

Se debe tener muy presente que la recuperación económica aún no es definitiva y si las contradicciones, el titubeo y las decisiones necesarias siguen siendo aplazadas por el gobierno, la situación sin duda habrá de empeorar. Será indispensable que el nuevo gobierno corrija desajustes que son clave para el futuro del modelo económico. Es innegable que problemas como el déficit en la cuenta corriente y la volatilidad de los flujos de capital con que se ha financiado hacen muy vulnerable a nuestra economía; por lo que este tipo de financiamiento deberá combinarse con otras medidas como la consolidación de sector exportador.

Aquí resulta esencial hablar de los problemas de mas largo plazo, es decir, los problemas estructurales que la actual reforma enfrenta y que afectarán indudablemente su viabilidad y resultado.

A nuestro parecer, el problema más serio es la extremadamente inequitativa distribución del ingreso que, como ya hemos mencionado desemboca en una profunda desigualdad social y pobreza, que difícilmente van a ser resueltas por medio de los mecanismos del mercado. Menos aún cuando en el país coexisten un alto índice de natalidad y una fuerza de trabajo cada vez más demandante. Una economía de mercado exitosa, aún cuando fuera capaz de elevar el nivel de vida de la población mediante la creación de empleos, no va a mejorar en mucho el problema de la desigualdad.

Los rezagos son abismales. Sería ingenuo negar que la población no se vio afectada por los años de austeridad que marcaron la transición económica del país. Son muchos los estudios que comprueban la erosión de los salarios reales de los trabajadores a lo largo de los años de crisis. Héctor Aguilar Camín, por ejemplo habla de una caída de los salarios mínimos superior al 40% entre los años 1982 y 1987. (66)

Esta pobreza y esta desigualdad constituyen una deuda social que llevará años pagar adecuadamente.

Ya sea en un contexto abiertamente democrático o en uno que no lo sea, el gobierno, fuera de la economía de mercado, va a tener que asumir su responsabilidad en el combate a estos dos grandes problemas.

Esto hace necesaria una intervención activa en por lo menos tres rubros. Estos son: la rectoría económica, el desarrollo del capital humano y la desigualdad social.

La rectoría económica ha sufrido diversos grados de precisión, que han culminado concentrando la actividad económica estatal en aquellas áreas prioritarias y estratégicas. Sin embargo, la planeación deberá estar presente, quizá no con las pretensiones plenipotenciarias de antes, pero sí orientada a normar los criterios generales de la política industrial y social. Hay que tener presente, que la apertura económica al exterior, la adhesión al GATT y la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio, otorgan al Estado una nueva función en los mecanismos previstos en esos instrumentos sobre la resolución de disputas comerciales, en los cuales aquél asume la representación de los intereses nacionales.

Respecto al segundo punto, el desarrollo del capital humano, nos referimos al gasto público en educación y salud, principalmente. Aún cuando el gasto presupuestal en educación para 1993 fue superior en 75.7% real al de 1988 y el de salud experimentó en el mismo período un crecimiento de 68.2% (67), con todo, estos niveles de inversión están por debajo del que va a ser necesario contar para competir en las nuevas condiciones.

La educación constituye un aspecto esencial para darle contenido al nuevo modelo económico; sin ella inversiones y tecnologías no podrán fructificar o lo harán mediante la importación de recursos humanos calificados, lo cual sería negativo para el país, no solo en términos económicos, sino social y políticamente hablando.

Ni que decir sobre la asistencia social, pues en un país con más de 40 millones de personas que no logran satisfacer sus necesidades mínimas, ésta tarea no puede ser asumida por el sector privado.

Por lo que toca a la desigualdad social, ante los desoladores datos que ésta ofrece, podemos decir que los programas sociales del nuevo Estado apenas comienzan con las diversas variantes del Programa Nacional de Solidaridad. Esto implica que "Solidaridad" que ha sido además, y por ello fuertemente criticado, muy útil en términos electorales, llegó para quedarse. Todo indica que se trata de un elemento indispensable para darle viabilidad al proyecto de Reforma del Estado.

El PRONASOL es una política distributiva, pero mediante una estrategia no unilateralmente estatista, sino bajo el innovador principio de la cooperación, la corresponsabilidad, y el aporte de los individuos y las comunidades.

Estas nuevas formas de intervención económica y social y las que estén por venir, sin duda irán configurando una sociedad más autónoma e incluso más autosuficiente, tal vez más rápidamente entre los sectores más educados y propietarios, pero también en los grupos en desventaja.

Desde esta premisa de una mayor autonomía social, es muy probable que como indica Luis F. Aguilar: "el efecto de la reforma de las políticas sea la reforma política" (68).

En efecto, este desarrollo de las libertades resultará crucial para construir una democracia activa en nuestro país: un gobierno elegido libremente y un gobierno de leyes, reduciendo el vastísimo campo de la discrecionalidad presidencial y del sistema político.

Por otra parte, México va a necesitar altas tasas de inversión sobre toda privada para poder crecer al ritmo que se requiere para solucionar los principales rezagos, ampliados por una década de crisis. Dado que el ahorro doméstico es insuficiente, un requisito esencial para sostener el crecimiento es el flujo de inversión extranjera.

Pero que los capitales fluyan al país durante un largo tiempo, no es cosa fácil. Este flujo dependerá fundamentalmente de la situación interna de México y de diversos factores externos como las alternativas de inversión que se presentan en otros países.

Pero en el caso de que el ahorro e inversión privado falte, ¿podrá el Estado sustituir estos recursos?. Posiblemente se podrá generar un poco de ahorro público gracias al saneamiento de las finanzas públicas y a la reforma al sistema tributario.

Empero, la actual reforma parte de reconocer que no es posible ni deseable que el Estado invierta más a la de ciertas áreas, pues tiende a ser poco productivo. El éxito de la reforma depende en buena medida de que la iniciativa privada esté dispuesta a ahorrar e invertir en nuestro país. Se trata por ello, de un proyecto vulnerable a aquellos sucesos que afectan las expectativas de los ahorradores e inversionistas. Por ello, será condición indispensable que el nuevo gobierno de una solución pactada y digna a problemas como la guerrilla de Chiapas, que de no solucionarse en el corto plazo, sin duda pueden influir de modo importante en los flujos de la inversión hacia nuestro país.

Otra de las variables claves del éxito de la reforma está en la consolidación del proceso de privatización, tanto en su sentido real, como en la creencia en la eficiencia del mercado y de la empresa privada.

A partir de lo ocurrido en el sexenio del Presidente Salinas se puede prever que en el presente y en el futuro cercano, no tendrá lugar una reversión del proceso. No obstante, la cuestión de la consolidación no es tan simple. En primer lugar porque como hemos visto en esta tesis, a lo largo de nuestra historia el balance entre el sector privado y el sector público no ha sido estable. En segundo término, en nuestro país la creencia en la conveniencia del mercado es muy reciente, y por consiguiente débil.

Una preocupación al respecto sería, si por alguna razón, se presentara un vaivén ideológico en la élite gobernante. Aunque por desgracia, hechos de esta naturaleza no son ajenos a nuestra experiencia, hoy no es previsible que tal cosa suceda, en razón de la madurez que ha experimentado nuestra sociedad, así como del altísimo costo para el gobierno que lo intentara.

La amenaza real a la consolidación de este programa, así como la creencia por parte de la opinión pública en las bondades del mercado y de la competencia, está ahora, más bien, en las dificultades para que las empresas privatizadas cumplan con otorgar a la población mejores servicios y productos, tanto en precio como en calidad. De aquí la importancia de que tanto empresarios y gobierno tengan conciencia de que es necesario seguir promoviendo la competitividad en los mercados recién privatizados, así como en mejorar la regulación bajo la que operan estas empresas.

Sería absurdo recurrir nuevamente al subsidio público como medio para enfrentar las dificultades. Evitar la concreción de éstos peligros es una de las tareas primordiales del nuevo gobierno, si lo que realmente se busca es consolidar la iniciativa de la administración salinista.

Hasta aquí las principales perspectivas de la Reforma del Estado en el área económica-social. Pasaremos ahora a la compleja cuestión de la modernización política.

Diversos autores e intelectuales se han manifestado en el sentido de que la reforma económica conllevará sin duda al desarrollo en el país de un sistema más democrático.

Ciertamente, la mayor libertad que da un mercado menos regulado y derechos de propiedad mejor definidos tienden a propiciar un debilitamiento en los controles del Estado. La sociedad gana una creciente autonomía y capacidad para participar con más libertad en el proceso político, menos sujeta al chantaje del poder público, quien ve menguada su capacidad de castigar como antes a sus opositores. Asimismo, la menor presencia estatal exige a los ciudadanos una participación más activa en los distintos espacios de confrontación; que tienden a descentralizarse.

En efecto, como ya señalamos anteriormente, este desarrollo de las libertades resultará crucial en la construcción democrática en nuestro país. Sin embargo, no podemos conformarnos con pensar que la modernización política será un efecto automático de la modernización económica. La rapidez con que continúe el avance en la democratización del sistema político mexicano dependerá en buena medida de la capacidad de los actores políticos, partidos, organizaciones y ciudadanos para organizarse y exigirlo.

Si bien el proceso de democratización se ha llevado con una pasmosa lentitud, y es claro que muchos de los viejos vicios persisten, en el sexenio del Presidente Salinas dio un avance que, a nuestro juicio, marca un importante precedente para los cambios, que sin duda deberá emprender la nueva dirección política del país.

No puede negarse que subsisten conductas propias de los años del hegemonismo priísta, pero esto es algo propio de la transformación política en que coinciden viejas y nuevas actitudes. Sin embargo, hoy juegan importantes elementos que apuntan hacia nuevos estadios en la conducción política del país. Probablemente, el primero y el más evidente es la maduración de una sociedad civil que hoy se muestra mucho más escéptica y plural. El hecho es que México ha entrado en una nueva etapa de desarrollo político: se ha roto el esquema del Estado benefactor y paternalista, dispensador de favores pero ajeno al cuestionamiento, y ha irrumpido vigorosa una sociedad civil participativa, ávida de ocuparse en la toma de decisiones, al tiempo que se afianza una opinión pública, cada vez más informada y crítica, que deja sentir su peso en las políticas del gobierno.

Otro cambio importante se refiere al partido oficial. Si bien como hemos visto, hoy por hoy existen pocos indicios de que en el corto plazo se de un cambio definitivo en la relación simbiótica PRI-gobierno, hoy se cuenta con otros elementos que sin duda influirán en el rumbo que tome la democratización de ese partido. El más significativo quizá es la presión de cuadros y bases del PRI por transformar ese partido, como reacción a la mayor competitividad electoral y la actualidad de la democracia en el ámbito tanto nacional como internacional. Se trata de un proceso que, con sus avances y retrocesos, se orienta a buscar nuevas formas de conciliar la participación interna de los militantes con la conservación de la unidad. Conducir adecuadamente ese proceso de transformación partidista será sin duda una de las tareas fundamentales de ese partido en los años venideros.

Otro cambio, menos evidente pero no por ello menos importante, es el cambio en la relación entre la presidencia y los poderes estatales, que en el sexenio salinista empezó a verse modificada por las gubernaturas en manos de la oposición. Este hecho favorece una mayor autonomía de los poderes locales que, iniciada con las políticas de descentralización, llevan a perfilar un presidencialismo más democrático y menos tradicional.

En el mismo sentido apuntan las disposiciones de la última reforma electoral, por medio de las cuales el partido oficial no tendrá la mayoría calificada en la Cámara de Diputados para por sí mismo, sin la anuencia de otros partidos poder modificar la Constitución (aunque los votos que le faltan no son muchos). Este hecho fomentará nuevas formas de hacer política y lograr consensos.

Uno de los grandes problemas a que se enfrenta la democracia mexicana es el de la construcción de un sistema de partidos políticos a la altura de los nuevos tiempos. Para dar este gran paso en un futuro cercano, será imprescindible que las fuerzas políticas con registro legal representen auténticas y claras ofertas políticas, es decir, que definan su perfil ideológico y programático de frente a la nueva sensibilidad de la sociedad mexicana actual.

Sin lugar a dudas, falta mucho por hacer en aras de la modernización política. Empero, los indicios del cambio y las nuevas condiciones en estos seis años, influirán de manera importante en las transformaciones que emprenderá la próxima administración.

Ernesto Zedillo, presidente electo estableció desde su campaña un conjunto de compromisos que, a partir del 1.º de diciembre deberá asumir desde la Presidencia de la República. Entre estos compromisos tenemos por ejemplo, la transformación del Poder Judicial y, por ende, el fortalecimiento de ese poder y del Legislativo, como contrapesos reales del Poder Ejecutivo, así como la separación del gobierno y del Partido oficial. En otro rubro está la larga lista de demandas sociales insatisfechas de entre las cuales podemos señalar algunas claves: el fortalecimiento efectivo del federalismo, la atención no sólo a los problemas de la economía, sino a la aplicación de una política económica que concretamente beneficie a la población, así como la necesidad de un mayor empleo, de mejor distribución del ingreso, etc. Todo esto, naturalmente, sin dejar fuera una política que signifique la inclusión de grandes sectores sociales en la toma de decisiones.

Estos son algunos de los retos que hoy enfrenta la democracia en México. Se trata de demandas ineludibles, de cuya satisfacción depende no sólo el carácter democrático del próximo gobierno, sino la gobernabilidad misma de nuestro país. Naturalmente, la alta dirección política está consciente de esta realidad, por lo que en nuestro punto de vista, la modernización política no experimentará una reversión del proceso, pues se trata ante todo, de una acción de sobrevivencia. El Estado difícilmente va a optar por la cerrazón política y la represión. Más bien va a buscar la negociación y la concertación como las salidas menos costosas para quienes detentan el poder político y económico.

Finalmente, el ritmo y la rapidez que asuma la modernización política dependerá en gran medida, y como ya lo hemos señalado, de la capacidad de la sociedad para organizarse y exigirlo. En este sentido, la reforma económica, si bien compleja, es más sencilla. Para adelgazar el Estado la voluntad del gobierno (la misma que se da como respuesta a una situación de crisis aguda) ha sido fundamental, para democratizarlo se requiere que la sociedad esté suficientemente madura y exista una coalición de fuerzas políticas capaz de imponer reglas de juego político más democráticas.

Por lo que respecta a la fase en que se encuentra el proceso de modernización política en nuestro país, podemos decir, atendiendo a los sombríos acontecimientos sobre todo de 1994, que lo que sigue para México son los riesgos reformistas de la democracia, más que el estancamiento convulsivo de la ingobernabilidad.

Ya aquí hemos subrayado los enormes riesgos que el tránsito a la democracia supone. Más allá de las palabras amables y de los buenos propósitos, el desmantelamiento de las prácticas autoritarias esconde una lucha sorda entre los partidarios de los intereses arraigados y los seguidores de la apertura democrática. No hay país gobernado en los linderos de la democracia que no haya sufrido los costos reales de ese traslado del poder de un grupo de personas hacia un conjunto de reglas más transparentes, pues en ninguno se ha aplicado esa fórmula en abstracto.

Presumiblemente el asesinato político de destacados priistas, no es sino un grave síntoma de la descomposición de la clase gobernante, de la disputa por el poder entre los diversos grupos, un signo más de que existen fracciones al interior del propio aparato gubernamental que se resisten con todos los medios a su alcance a perder las cuotas de poder que consideran propias.

Momento difícil para el país, que está exigiendo nuevas pruebas de valor, pues aún no hay nada definido. Empero, hoy existen otras condiciones para llevar adelante el proyecto modernizador. Además de los elementos antes mencionados, el nuevo gobierno electo cuenta con una importante carga de legitimidad (cosa con lo que no contó Carlos Salinas hace seis años) y un capital político suficiente para llevar a cabo las profundas reformas tanto políticas como económicas, que el país reclama con urgencia.

Ahora bien en función de lo que consideramos ha sido la reforma del Estado, y de los obstáculos que esta enfrenta, finalmente ¿qué tipo de Estado se está construyendo en México?

Es una afirmación común el decir que en México se está gestando en Estado a todas luces neoliberal, o bien un Estado mínimo. Tal apreciación nos parece equivocada por las siguientes razones.

La primera razón que aleja al nuevo Estado mexicano de un Estado liberal se desprende de nuevos mecanismos políticos adoptados en estos seis años, que de ninguna forma han hecho a un lado los compromisos de combate a la pobreza. Por el contrario, consciente de que la desigualdad social mexicana era incompatible en la construcción de un Estado neoliberal, desde un principio el equipo salinista buscó poner en marcha una vía intermedia entre los compromisos de desarrollo y crecimiento con el ineludible compromiso de justicia social. El próximo gobierno no se alejará mucho de esta vertiente. Sin duda el Estado, democrático o no, va a tener que seguir interviniendo mucho más en este rubro de lo que se esperaría de un Estado liberal.

En segundo término tenemos que la naturaleza jurídica del cambio emprendido en éstos años no va en el sentido de una reforma de corte liberal. El gobierno salinista realizó un esfuerzo por mantener una estructura jurídica muy distante a la de un Estado mínimo. Un rápido análisis de algunos de los cambios llevados a cabo en la legislación así lo confirman. Por ejemplo, la reforma al artículo 28 que hizo posible la privatización de la banca no cambia la definición constitucional que se refiere a la obligación del Estado de la rectoría de la economía. En el mismo sentido apunta la reforma al artículo 27, la cual no altera la definición conceptual de propiedad, pues de acuerdo a lo que asienta la Constitución, la propiedad es de la nación. Más aún, el Estado sigue reservándose las áreas más estratégicas, como el petróleo. Estas formas jurídicas, permiten un amplio margen de discrecionalidad al gobierno, algo muy alejado de lo que prevalece en un Estado neoliberal.

Por último, en la práctica tanto el gobierno como los propios empresarios han reconocido la necesidad de adoptar mecanismos de negociación para controlar la inflación. Los pactos para estabilizar la economía han sido el mejor ejemplo de que no todo se ha dejado a los mecanismos del mercado.

Tampoco nos parece muy adecuado concluir que el Estado se ha sometido sin más a los dictados del empresariado. En efecto, la reforma del Estado, al ampliar el rol del mercado, acrecienta el poder de la clase empresarial mexicana. Hoy más que nunca la fuga de capitales y la huelga de inversiones constituyen un freno a políticas antiempresariales. Por ello, a la nueva dirección política del país le será difícil seguir un proyecto que se aparte significativamente del impulsado por el Presidente Salinas. La firma del TLC es un elemento que viene a reforzar lo anterior.

Con todo, el Estado mantiene un cierto nivel de autonomía que le ha permitido imponer políticas de control sobre el empresariado nacional, como por ejemplo, la reforma fiscal.

Por todo esto, nos parece erróneo calificar al Estado mexicano como neoliberal o como totalmente abierto al manipuleo de los empresarios. Lo que existe es un Estado que ha reducido su participación en la economía, y que ha diseñado nuevos programas de apoyo social, pero que no ha logrado resultados apreciables en materia de empleo y mejoría de las condiciones de vida de grandes sectores de la población. Un Estado que en lo político, ha mostrado signos de apertura, pero que en lo esencial continúa sin dar el paso decisivo hacia la tan anhelada democratización del sistema.

Muchas más cosas habría que poner en las cuentas de la reforma de estos años, de sus logros, sus costos y perspectivas.

Pero lo cierto es que hoy por hoy, estamos en esa etapa pantanosa en la que -como diría Héctor Aguilar Camín-, lo nuevo no acaba de nacer y lo viejo no acaba de morir. Pero en nuestro parecer, la Reforma del Estado puede darle a la sociedad mexicana un camino practicable en el mundo de hoy. No decimos que un camino perfecto ni fácil, pero sí transitable y a la altura de los retos de su tiempo.

Un nuevo tramo histórico nos espera. Como ocurre siempre, los caminos que la sociedad va decidiendo a través de la configuración de los consensos, pueden ser sorprendentes. Ojalá empeñemos nuestro esfuerzo, nuestra energía y nuestra inteligencia, en generar soluciones colectivas para regenerar nuestro sistema político y para formular un genuino proyecto de justicia social. La sociedad sabe ahora como nunca, que es ella la que tiene en sus manos el destino de la nación.

## NOTAS BIBLIOGRAFICAS

1. Rocard Michel. ¿Coherencia o Ruptura?. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1988. p.153
2. Idem. p.153
3. Idem. p.164
4. Almada Carlos. "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina", ponencia pronunciada en el 35 Aniversario del INAP. México, 13 a 15 de noviembre de 1989
5. Zea Leopoldo. "Modernización y Estado en América Latina", ponencia pronunciada en el 35 Aniversario del INAP. México, 13 a 15 de noviembre de 1989
6. Seara Vázquez Modesto. "Globalismo y Regionalización", en: Paradojas de un Mundo de Transición. S.R.E. 1a. edición. México 1993. p.30
7. Solís Leopoldo y Gómez Tagle. "Soberanía e independencia ante la economía global", en: Revista Examen. Num. 26. México, Julio 1991. p.5
8. Toffler A. Citado por Marther Fanta Gonzalo. "Globalismo y economía mundial", en: Paradojas de un Mundo de Transición. p.55
9. Salinas Carlos. Primer Informe de Gobierno. México 1o. de noviembre de 1989. p.13
10. Idem. p.11
11. Idem. p.14
12. Idem. p.13
13. Granados Chapa Miguel Angel. "Reforma del Estado". La Jornada, 3 de noviembre de 1989. p.1
14. Córdova Arnaldo. "La Revolución Mexicana Hoy" en el diario Uno más Uno, 3 de noviembre de 1989. p.1

15. De la Peña Sergio. "Revolución Mexicana, descansen en paz". Diario Excélsior, 7 de noviembre de 1989. p.1
16. Anaya Augusto. "Adios Revolución", en diario Uno más Uno, 8 de noviembre de 1989. p.4
17. Meyer Lorenzo. "Que se juzguen los hechos", en diario Excélsior, 8 de noviembre de 1989. p.1
18. Aguilar Luis. "La Reforma del Estado", en: Revista Examen. Num. 7. 15 de diciembre de 1989. p.3
19. Idem. p.4
20. Salinas Carlos. Op cit. p.10
21. Salinas Carlos. "Reformando al Estado", en: Revista Nexos. Num. 148. Abril de 1990. p.32
22. Easton David. Op cit. p.227
23. Salinas Carlos. "Los 10 principios básicos del Liberalismo Social". Discurso pronunciado por el presidente durante el LXIII aniversario del P.R.I., el 4 de marzo de 1992
24. Morales Cesáreo. "La Política del Liberalismo Social", en: Revista Examen. Num. 48. Mayo de 1993. pp.12-93
25. Colosio Luis Donald. "El Desarrollo Social como elemento de la democracia", en: Revista examen. Diciembre de 1992. p.5
26. Villareal René. "Del estado de bienestar al estado solidario", en: Revista Examen. Junio de 1990. pp.9-12
27. Salinas Carlos. "Reformando al Estado. p.31
28. Idem. pp.27-28
29. Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994. p.17
30. Núñez Jiménez Arturo. La reforma electoral de 1989-1990. Editorial Fondo de Cultura Económica. 1a. edición 1993.

31. Woldenberg José. "¿Qué será y qué fue de la legislación electoral", en: Revista Nexos. Num. 170. Febrero de 1992. p.40
32. Rebolledo Juan. La Reforma del Estado en México. Editorial Fondo de Cultura Económica. 1a. edición. México 1993. p. 102
33. Duverger Maurice. Instituciones políticas y derecho constitucional. Editorial Ariel. Madrid, España 1982. p.96
34. Véase en: López Moreno Javier. Reformas constitucionales para la modernización. Editorial Fondo de Cultura Económica. pp.169-185
35. Millband Ralph. "El Estado en una sociedad capitalista". Editorial Siglo XXI. México 1988. p.194
36. Salinas Carlos. "El cambio es para triunfar". Discurso pronunciado en la conmemoración del LX Aniversario del P.R.I. en el Auditorio Josefa Ortíz de Domínguez. Querétaro, Qro. 4 de marzo de 1989.
37. Agúilar Camín Héctor. Citado por Casar María Amparo. "¿Qué será del corporativismo mexicano" en: Nexos. Num. 168. Diciembre de 1991. p.52
38. Casar María Amparo. Idem. pp.54-55
39. Ruíz Massieu José Francisco. Reflexiones a tiempo. Las perspectivas de la democracia. Editorial Diana. México 1990. p.112
40. López Moreno Javier. Op cit. pp. 48-112
41. Esta Reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993.
42. Las principales impugnaciones del fraude electoral se dieron en el seno del PRD, donde sus dirigentes aún antes de realizadas las elecciones, daban por hecho que el fraude ya estaba cometido. (ver opiniones vertidas al respecto en el Diario La Jornada, en especial las semanas previas a la elección). La Alianza Cívica Observación 94. Movimiento Ciudadano por la Democracia, por su parte, ratificó la no total confiabilidad del proceso electoral. Un día antes de las elecciones, el sábado 20 de agosto publicó en el diario La Jornada, bajo el título "No puede considerarse equitativo ni confiable el proceso electoral" una parte de su informe final. Ahí declaró: "No han existido ni existen todavía las condiciones para considerar al proceso electoral equitativo ni confiable... No se corrigieron suficientemente irregularidades conocidas

- hace mucho tiempo...No debe minimizarse el hecho de que el PRI y el gobierno siguen conservando el control de buena parte de los procesos y los candidatos opositores participan en evidente desigualdad ante el partido oficial..." Respecto a la principal garantía de imparcialidad ensalzada en la víspera por el presidente Salinas, el citado documento afirmó que sería erróneo dar como un hecho la ciudadanía del IFE, mencionando las graves limitaciones de que éste adolece.
43. Véase en especial el diario La Jornada en la días posteriores a la celebración de los comicios del 21 de agosto de 1994.
  44. Camou Antonio. "Gobernabilidad y democracia: II tesis sobre la transición mexicana", en: Revista Nexos. Num. 170. Febrero de 1992. pp.55-56
  45. Salinas Carlos. Mensaje de Toma de Posesión. 1o. de diciembre de 1988. p. 6
  46. Aguilar Luis. "La Reforma del Estado"... p.5
  47. Salinas Carlos. "Reformando el Estado"... p.31
  48. SPP. Plan Nacional de Desarrollo. 1988-1994. p.90
  49. Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales de la SHCP. El Proceso de Enajenación de Entidades Paraestatales. Diciembre de 1993. pp.9-13
  50. Idem. p.23
  51. Idem. pp.9-13
  52. Idem. p.24
  53. Presidencia de la República. Proyecto de presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1994. Tomo I. pp.22-33
  54. Presidencia de la República. Criterios Generales de Política Económica 1994. p.19
  55. Proyecto de Presupuesto de Egresos... p.21
  56. Idem. p.39

57. Idem, p.26
58. Criterios Generales... p. 22
59. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. El combate a la pobreza. Lineamientos programáticos de México. El Nacional. México 1991.
60. Grupo Financiero Banamex - Acciral. Revista Examen de la Situación Económica de México, Vol. LXX. Num. 822. Mayo 1994. p. 230
61. Criterios Generales... pp.13-14
62. Idem p.9
63. Las Cifras se refieren a la deuda consolidada del sector público con el Banco de México. Véase en: Proyecto de Presupuesto de Egresos... Tomo I. pp.22-23
64. Criterios Generales... p.14-15
65. Acosta Carlos. "Carlos Salinas llega al fin del mandato sin alcanzar su objetivo de crear otro país", en: revista Proceso. Num. 939; 31 de octubre de 1994. p.9
66. Aguilar Camín Héctor. Después del Milagro... p.216
67. Proyecto de Presupuesto de Egresos... p.26
68. Aguilar Villanueva Luis. "Las reformas mexicanas: hechos y agenda", en: Levine Barry B. (compilador). El Desafío Neoliberal. Grupo Editorial Norma. 1a. edición. Bogotá, Colombia 1992. p. 212.

## CONCLUSIONES

La Reforma del Estado mexicano es un proceso profundo que se da no como simple expresión pasiva de un movimiento mundial de Reforma del Estado, si como medida deliberada y pragmática impuesta por las necesidades de nuestro tiempo.

Un Estado benefactor e intervencionista tuvo su razón de ser en la historia de México: la necesidad de impulsar el crecimiento económico y el desarrollo ante una iniciativa privada incipiente y un país con grandes carencias y reclamos sociales.

No obstante, el modelo mostró sus limitaciones con el tiempo, implícitas en su naturaleza: inhibió las capacidades creativas y productivas de la sociedad al amparo del proteccionismo y la subvención, y no satisfizo su compromiso social, llevar las expresiones concretas del desarrollo a todos los mexicanos. Este incumplimiento de las responsabilidades básicas por parte del Estado, desembocó en una fuerte tensión social y política, lo que finalmente se tradujo en una severa disminución de apoyo de los grupos sociales.

El entorno internacional también influyó decisivamente en el planteamiento de la Reforma del Estado en nuestro país. En efecto, las profundas transformaciones de los últimos años dejaron poco margen de acción a las estructuras establecidas, por lo que el cambio se tornó en una realidad ineludible, so pena de quedar al margen de los mercados, los capitales y las nuevas tecnologías.

La Reforma del Estado constituye la estrategia global para devolver al Estado su capacidad para mantener, hacia adentro, los equilibrios y conciliar los conflictos, y hacia afuera para dar fortaleza a la nación.

La modernización del Estado mexicano no representa la abdicación de los valores de la Revolución Mexicana. Consciente de que la desigualdad social en México era incompatible con la construcción de un Estado neoliberal o mínimo, el gobierno del Presidente Carlos Salinas buscó, mediante el liberalismo social, su nueva vertiente ideológica y pragmática, poner en marcha una vía intermedia entre los compromisos de desarrollo y crecimiento con el insoslayable compromiso de justicia social.

Volver a los principios originales de la Revolución Mexicana significa retomar y dar efectividad a sus valores, no retornar a los esquemas de las décadas inmediatamente posteriores al movimiento armado de 1910.

Redimensionar al Estado no significa hacerlo más pequeño, sino más eficaz, sus implicaciones son más cualitativas que cuantitativas.

Estado grande y propietario, por un lado, y Estado capaz y justo por el otro, no constituyen una dicotomía excluyente, pero lo primero no supone lo segundo.

De tal modo, imprimir racionalidad al aparato público, revalorar el patrimonio, fines, medios y costos, está en la base de la modernización y la Reforma del Estado.

En su expresión política la Reforma del Estado tiene por objeto "ampliar la vida democrática"; y en la económica "impulsar la recuperación económica" para hacer viable "el mejoramiento productivo de bienestar popular".

El avance en materia de desincorporación de entidades paraestatales es evidente. De un total de 412 entidades de este tipo en 1988, se pasó a poco más de 200 para 1994.

El redimensionamiento del sector público tuvo consecuencias importantes, muchas de ellas positivas, en las diversas dimensiones de la Reforma del Estado.

Los ingresos derivados de la privatización, en conjunto con la renegociación de la deuda con la banca comercial en 1989, permitieron un importante desendeudamiento del Estado, lo que contribuyó a reducir notablemente la transferencia de recursos al exterior por concepto de pago de la deuda.

Otro de los efectos derivados del redimensionamiento del sector público, fue la reducción del gasto público. Mientras en 1988 dicho gasto representaba 40% del PIB, al cierre de 1993 el mismo se reduce a poco más del 25%. Aquí cabe destacar el saneamiento de las finanzas públicas logrado por el equipo salinista. Además, se trató que dicho saneamiento no fuera de carácter coyuntural. Esto fue posible gracias precisamente a la eliminación de subsidios, la reducción del número de empresas públicas y la disminución del peso de la deuda en las finanzas públicas.

La reducción del sector paraestatal vino acompañado de un amplio programa de desregulación tendiente a atacar el problema del enorme burocratismo existente. En el sexenio no solo se destruyeron trabas, sino que también se dieron importantes pasos en la construcción de una nueva legalidad. Mediante estas medidas del Estado vio aumentada su fuerza, especialmente en el campo fiscal, donde se establecieron numerosos controles difíciles de imponer en el pasado.

Todos estos elementos permitieron que en el sexenio del Presidente Salinas, el gasto social del gobierno se ampliara sensiblemente. En especial el Programa Nacional de Solidaridad, eje de la política social en estos seis años, se vio respaldado por la canalización de sustanciales recursos del presupuesto federal, mismos que se hicieron llegar de manera deliberada y directa a aquellos grupos sociales más necesitados.

Sin embargo, para grandes sectores de la población del país, los beneficios de la estrategia modernizadora no rindieron resultados apreciables en materia de mejoría de sus condiciones generales de vida; más aún, puede afirmarse que el deterioro en el nivel de vida y bienestar de la población de bajo ingreso y posición marginal (¡hada menos que 40 millones de mexicanos, reconocidos oficialmente) durante los últimos seis años, no se corrigió de manera significativa.

Aunque en diferentes latitudes del contexto internacional predomina la tesis que de forma tangencial supone una innata ineficiencia del Estado, en México la Reforma del Estado no contempla la existencia de un Estado mínimo, ya que hay muchos ámbitos que reclaman su intervención activa. Sin duda a las ciegas fuerzas del mercado no compete resolver todo en la sociedad.

Entre los rubros más importantes destacan: la rectoría económica, la cual sin duda deberá estar presente, aunque sin las pretensiones plenipotenciarias de antes, pero sí orientada a normar los criterios generales de la política industrial y social; en el desarrollo del capital humano, es decir el gasto público destinado a educación y salud, principalmente; y finalmente, en la ineludible área de la desigualdad social, donde ante los desoladores datos que esta ofrece, podemos decir que los programas sociales del nuevo Estado apenas comienzan con las diversas variantes del PRONASOL.

La segunda Reforma del Estado habrá de consistir en dotarlo de las formas y medios, tipos de organización y procedimientos de acción, que lo hagan eficaz y competitivo en sus funciones. Pero estas capacidades no podrán desarrollarse si las antiguas paraestatales -necesarias para atender lo estratégico y prioritario- y las nuevas empresas paraestatales, continúan sujetas a estrechas normas dictadas por burocracias centrales que poco o nada saben de competencia y de mercados.

Las nuevas formas de intervención social y económica basadas en el innovador principio de la cooperación y la corresponsabilidad de los individuos y las comunidades, han sido y sin duda serán positivas en el sentido de ir configurando una sociedad más autónoma e incluso más autosuficiente, tanto entre los sectores más educados y propietarios como entre los grupos en desventaja. Este hecho sin duda tendrá importantes repercusiones no solo a nivel económico y social, sino también en términos políticos.

El Estado mexicano está inscrito en un proceso de modernización, producto no solo de la dirección ideológica de la administración en turno. Se trata de un proyecto de nación que despliega líneas de continuidad hacia el próximo gobierno.

La puesta en marcha del proyecto de modernización y Reforma del Estado en cualquier nación debe estar sustentada en una revisión objetiva de sus posibilidades particulares para enfrentar y asimilar el cambio sin poner en riesgo su estabilidad. Sin duda, todo proceso de cambio implica riesgos, pero en su implantación deben prevalecer las condiciones de certidumbre.

Las acciones tendientes a modificar los patrones de ejercicio político en México no son algo nuevo. Las mismas han estado presentes a lo largo de nuestro devenir histórico como nación. Sin embargo, la modernización política impulsada por la administración salinista conlleva un significado digno de reflexión. En décadas anteriores, los cambios operados al interior del sistema se daban básicamente en función del proceso de acumulación capitalista; las bases de gobernabilidad heredadas por la revolución propiciaron que gobierno no concediera mucha importancia a las tareas democráticas. Los cambios gestados al interior de la sociedad mexicana fueron desgastando paulatinamente esas bases de legitimidad, por lo que la democratización del sistema, más que una actitud prospectiva, se vuelve hoy una tarea de sobrevivencia.

En estos seis años, la modernización política no fue implementada en su totalidad. Es innegable que aún subsisten conductas propias de los años de hegemonía priísta, pero esto es algo propio de la transformación política en que coinciden viejas y nuevas actitudes.

Con todo, a lo largo de la administración del presidente Salinas, se gestaron importantes elementos que apuntan hacia nuevos estadios en la conducción política del país.

Probablemente, el primero y más evidente es la maduración experimentada por la sociedad civil, que hoy se muestra mucho más escéptica, plural y participativa, al tiempo que se afianza una opinión pública cada vez más informada y crítica, que deja sentir su peso en las políticas de gobierno.

Otro cambio importante se refiere al partido oficial. Si bien hoy existen pocos indicios de que en el corto plazo se de un cambio definitivo en la relación simbiótica PRI-gobierno, hoy despuntan otros elementos que influirán en el rumbo que tome la democratización de ese partido. Quizá uno de los más significativos es la presión de los cuadros y bases para transformar el partido, como reacción a la mayor competitividad electoral y la actualidad de la democracia tanto en el ámbito nacional como internacional.

Otro cambio de consideración es el referente a la relación entre la presidencia y los poderes estatales, que en el sexenio del presidente Salinas empezó a verse modificada por las gubernaturas en manos de la oposición.

Las dos reformas electorales logradas en estos seis años, por su parte, representan otro importante avance en materia de una mayor transparencia y credibilidad en los procesos electorales, así como en las nuevas formas de hacer política y lograr consensos, teniendo como bases principales las vías de concertación y negociación.

Desafortunadamente, los cambios en aras de la anhelada modernización política, aún no se gestan con la suficiente profundidad y seriedad que la democracia reclama. En la pasada administración los cambios estuvieron supeditados al rango de oportunidad ofrecido por la gobernabilidad. Todo indica que las políticas implementadas durante el sexenio salinista estuvieron orientadas a crear las condiciones que optimizaran la certidumbre de la transición. De ahí que se diera prioridad a la modernización económica sobre la modernización política.

En estos años se produjo una recuperación importante del consenso. Así lo evidenció el mandato popular en las elecciones presidenciales de 1994.

Sin embargo hoy más que nunca se hace evidente que los logros de la reforma del Estado tanto en su vertiente política como económica, no son los esperados; y lo cierto es que si se siguen aplazándose, estará empeñada la gobernabilidad misma del país. Hoy es claro que la Reforma del Estado en nuestro país aún tiene un camino muy largo por andar.

Naturalmente, la alta dirección política del país está consciente de ésta realidad, por lo que, en nuestro punto de vista, la modernización del Estado, no experimentará en el futuro cercano una reversión del proceso, pues se trata ante todo, de una acción de sobrevivencia.

El Estado difícilmente va a optar por la cerrazón política y la represión. Más bien va a buscar la negociación y la concertación como la salida menos costosa para quienes detentan el poder político y económico.

El tránsito a la democracia no es tarea fácil. Más allá de las palabras amables y los buenos propósitos, el desmantelamiento de las prácticas autoritarias esconde una sorda lucha entre los partidarios de los intereses arraigados y los seguidores de la apertura democrática.

Atendiendo a los sombríos acontecimientos sobre todo de 1994, podemos decir que lo que sigue para México son los riesgos reformistas de la democracia.

Aún cuando los riesgos de inestabilidad siguen más presentes que nunca, hoy se cuenta con otras condiciones para llevar adelante el proceso modernizador. El gobierno electo posee una carga de legitimidad y un capital político suficientes para llevar a cabo las reformas que el país reclama.

El ritmo y la rapidez que asuma la modernización política dependerá no sólo de la voluntad estatal, sino de la capacidad de la sociedad para organizarse y exigirlo. En este sentido, la reforma económica, si bien compleja, es más sencilla. Para adelgazar el Estado la voluntad del gobierno (la misma que se da como respuesta a una situación de crisis aguda) ha sido fundamental; para democratizarlo se requiere que la sociedad esté suficientemente madura y que exista una coalición de fuerzas políticas capaz de imponer reglas de juego político más democráticas.

Pero no se puede pasar por alto que, ninguna construcción democrática que el país emprenda será duradera ni efectiva sin abatir primero las abismales desigualdades sociales del país

Para algunos teóricos la democracia implica alternancia en el poder, pero no compartimos del todo esa idea. Si bien es cierto que la posibilidad de ser derrotado en las urnas constituye un importante contrapeso para el gobierno, también consideramos que no siempre es necesario cambiar la orientación del mismo cuando ésta representa la mejor opción. Por cuanto toca a los partidos políticos en México, hasta hoy es claro que muchos apenas están despuntando. Habrá que trabajar mucho para que las fuerzas políticas representen auténticas y claras ofertas políticas, es decir, que definan su perfil ideológico y programático a la altura de los nuevos tiempos.

Sin duda, en el marco de la Reforma del Estado, muchos puntos han quedado pendientes en estos seis años. Ha sido una reforma costosa y polémica; perentoria y autoritaria en muchos momentos; cupular e Inconsulta en otros más. Pero su propio vigor quemó la eficiencia de su autoritarismo, desbarató sus antiguos consensos políticos, y abrió al país al dilema inaplazable del cambio, so pena de hundirse en la ingobernabilidad.

Estamos todavía en esa etapa pantanosa, en la que conviven viejas y nuevas actitudes y formas. Pero, a nuestro juicio, la Reforma del Estado puede darle a la sociedad mexicana un camino practicable en el mundo de hoy, un camino que no tenía. No decimos que un camino perfecto ni fácil, pero sí transitible a la altura de los retos de su tiempo.

## BIBLIOGRAFIA

1. Aguilar Camín, Héctor. Después del milagro. Editorial Cal y Arena. México, 1993.
2. Aguilar Camín, Héctor. A la sombra de la Revolución Mexicana. Editorial Cal y arena. México, 1993
3. Alonso, Jorge (coordinador). El Estado mexicano. Editorial Nueva Imagen. México, 1992.
4. Apter E., David. Política de la Modernización. Editorial Paidós. Argentina 1972.
5. Aspe Armella, Pedro. El camino mexicano de la transformación económica. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1993.
6. Ayala Espino, José. Estado y Desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana. (1920-1982). FCE - SEMIP. México, 1988.
7. Basáñez, Miguel. El pulso de los sexenios. Editorial Siglo XXI. México, 1990
8. Béjar Navarro, Raúl. El Mexicano. Aspectos culturales y psicosociales. UNAM. México, 1988.
9. Bobbio Norberto, Mateucci Nicola. Diccionario de Política. Editorial Siglo XXI. México, 1992.
10. Bobbio, Mateuci y Pasquino. Diccionario de Política. Editorial Siglo XXI. México, 1989.
11. Bueno, Gerardo (compilador). México-Estados Unidos. 1986. El Colegio de México. México, 1987.
12. Cadenhead, Irie. Benito Juárez y su época. Ensayo histórico sobre su importancia. El Colegio de México. México, 1975.
13. Calderón, José María. Génesis del presidencialismo. Ediciones El Caballito. México, 1985.

14. Cardoso, Ciro (compilador). México en el siglo XIX. 1821-1910. Editorial Siglo XXI. México 1980.
15. Castañeda, Jorge. La casa por la ventana. México y América Latina después de la guerra fría. Editorial Cal y Arena. México, 1993.
16. Castañeda Jorge, Pastor Robert. Límites en la amistad México-Estados Unidos. Editorial Joaquín Mortíz. México, 1989.
17. Cockroft, James. El Imperialismo, la lucha de clases y el Estado en México. Editorial Nuestro Tiempo. México, 1979.
18. Córdova, Arnaldo. La formación del poder político en México. Editorial Era. México, 1972.
19. Córdova, Arnaldo. La ideología de la Revolución Mexicana. Editorial Era. México, 1975.
20. Córdova, Arnaldo. Sociedad y Estado en el mundo moderno. Editorial Grijalvo. México, 1976.
21. Cosío Villegas, Daniel. (coordinador). Historia General de México. Tomo II. El Colegio de México. México, 1981.
22. Cosío Villegas, Daniel. El sistema político mexicano. Editorial Joaquín Mortíz. México, 1973.
23. Cué Cánovas, Agustín. Historia social y económica de México. 1521-1854. Editorial Trillas. México, 1979.
24. Duverger, Maurice. Instituciones políticas y derecho constitucional. Editorial Ariel. Madrid, 1982.
25. Easton, David. Enfoques sobre teoría política. Amorrortu Editores. Buenos Aires, Argentina, 1982.
26. Flores Caballero, Romero. Administración y Política en la Historia de México. FCE - INAP. México, 1988.
27. García Valencia, Antonio. Las Relaciones Humanas en la Administración Pública Mexicana. Editorial Porrúa. México, 1978.

28. Gibson, Charles. Los aztecas bajo el dominio español, 1520-1810. Editorial Siglo XXI. México, 1988.
29. González Casanova, Pablo (coordinador). De la dictadura porfirista a los tiempos libertarios. Tomo III. Editorial SigloXXI. México, 1980.
30. González Cosío, Arturo. México: 4 ensayos de sociología política. UNAM, México, 1972.
31. Gorbachov, Mijail. La Perestroika. Nuevas ideas para mi país y el mundo. Editorial Diana. México, 1989.
32. Guerra Borges, Alfredo. Integración económica en América Latina y el Caribe. Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM: México, 1991.
33. Gurría, José Angel. La política de la deuda externa. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1993.
34. Hansen, Roger. La política del desarrollo mexicano. Editorial Siglo XXI. México, 1985.
35. Heller, Hermann. Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica. México, 1971.
36. Hernández, Tulio. El otro Juárez: un político combatiente. Bibliófilos oaxaqueños. México, 1974.
37. Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas. El Mercado Único Europeo y América Latina. Madrid, España, 1991.
38. Jiménez Guzmán, Rodolfo. Política; un Modo de Abordarla. UNAM. México, 1990.
39. Jiménez Hernández, Dolores. México ante el proceso de desarrollo de la Cuenca del Pacífico. Tesis de Licenciatura de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM. México, 1989.
40. Leal, Juan Felipe. La Burgesía y el Estado Mexicano. Ediciones El Caballito. México, 1975.

41. Levine, Barry (compilador). El Desafío Neoliberal. Editorial Norma. Bogotá, Colombia, 1992.
42. López Cámara, Francisco. La Estructura Económica y Social en México en la Época de la Reforma. Editorial Siglo XXI. México, 1967.
43. López Moreno, Javier. Reformas Constitucionales para la modernización. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1993.
44. López Portillo, José. Dinámica Política de México. Vol. I. Vector Indio. Editorial Planeta. México, 1993.
45. López Rosado, Diego. La Burocracia en México. Tomos I y II. Ediciones de la Secretaría de Comercio. México, 1980.
46. Matute, Alvaro. México en el siglo XIX. UNAM. México, 1973.
47. Merle, Marcel. Sociología de las Relaciones Internacionales. Editorial Alianza Universidad. Madrid, España, 1986.
48. Milliband, Ralph. El Estado en la sociedad capitalista. Editorial Siglo XXI. México, 1988.
49. Molinar Horcasitas, Juan. El tiempo de la legitimidad: Elecciones, autoritarismo y democracia en México. Editorial Cal y Arena. México, 1991.
50. Núñez Jiménez, Arturo. La reforma electoral de 1989 - 1990. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1993.
51. Ojeda, Mario. Alcances y límites de la política exterior de México. El Colegio de México. México, 1976.
52. Paz, Octavio. Pequeña crónica de grandes días. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1990.
53. Rabasa, Emilio. La Constitución y la Dictadura. Editorial Porrúa. México, 1956.
54. Rebolledo, Juan. La Reforma del Estado en México. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1993.

55. Reyes Heróles, Jesús. El Liberalismo Mexicano. Tomos II y III. UNAM, México, 1961.
56. Rives Sánchez, Roberto. Elementos para un Análisis de la Administración Pública Federal en México. 1821-1940. INAP. México, 1984.
57. Rocard, Michel. ¿Coherencia o ruptura?. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1988.
58. Roeder, Ralph. Hacia el México moderno: Porfirio Díaz. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1992.
59. Roeder, Ralph. Juárez y su México. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1972.
60. Rogozinski, Jacques. La privatización de empresas paraestatales. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1993.
61. Ruiz Massieu, José Francisco. Reflexiones a tiempo. Las Perspectivas de la democracia. Editorial Diana. México, 1990.
62. Sánchez Susarrey, Jaime. La transición incierta. Editorial Vuelta. México, 1991.
63. Secretaría de Relaciones Exteriores. Paradojas de un mundo en transición. México, 1993.
64. Solís, Leopoldo. La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas. Editorial Siglo XXI. México 1991.
65. Soustelle, Jacques. La vida cotidiana de los aztecas en vísperas de la conquista. Editorial Fondo de Cultura Económica México, 1984.
66. Vaillant C., George. La Civilización Azteca. Editorial Fondo de Cultura Económica México, 1993.
67. Vernon, Raymond. El dilema del desarrollo económico de México. Editorial Fondo de Cultura Económica México, 1989.
68. Weber, Max. Economía y Sociedad. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1984.

69. Weber, Max. El político y el científico. Editorial Premia . México, 1991.
70. Wolf , Alan. Los límites de la legitimidad. Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo. Editorial Siglo XXI. México, 1987.

### **Hemerografía:**

1. Acosta, Carlos. "Carlos Salinas llega al fin del mandato sin alcanzar su objetivo de crear otro país", en: Proceso. Num. 7, 15 de diciembre de 1989.
2. Aguilar, Luis. "La Reforma del Estado", en: Examen. Num. 7, 15 de diciembre de 1989.
3. Aldama, Carlos. "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina", ponencia pronunciada en el 35 Aniversario de INAP, 13 a 15 de noviembre de 1989.
4. Amaya, Augusto. "Adios Revolución", en: Uno más Uno, 8 de noviembre de 1989.
5. Camou, Antonio. "Gobernabilidad y democracia: II tesis sobre la transición mexicana", en: Nexos. Num. 170. Febrero de 1992.
6. Casar, María Amparo. "¿Qué será del corporativismo mexicano", en: Nexos. Núm. 168. Diciembre de 1991.
7. Colosio, Luis Donaldo. "El Desarrollo social como elemento de la democracia", en: Examen. Diciembre de 1992.
8. Córdova, Arnaldo. "La Revolución Mexicana Hoy", en: Uno más Uno, 3 de noviembre de 1989.
9. De la Peña, Sergio. "Revolución Mexicana, descansa en paz", en: Excélsior, 7 de noviembre de 1989.
10. Diálogo Latinoamericano. "El nuevo mundo", en: Nexos. Num. 159. Marzo de 1991.
11. Drucker, Peter. "The changed world economy", en: Foreign affairs. Vol. 64. Primavera de 1986.

12. Gil Villegas, Francisco. "Legitimidad y Modernización Política en México", en: Examen. Num. 4.
13. González Juan, et al. "El impacto de las audiencias Helms en la relación bilateral"; en: Carta de política exterior mexicana. Num. 2. Abril-Junio de 1986.
14. Granados Chapa, Miguel Angel. "Reformas del Estado", en: La Jornada, 3 de noviembre de 1989.
15. Grupo Financiero Banamex - Accival. Revista Examen de la situación económica de México. Vol. LXX. Num. 822. Mayo de 1994.
16. Jerkins, Rhys O. "La experiencia de Corea del Sur y Taiwán, ¿ejemplo para América Latina?", en: Revista de Comercio Exterior. Vol. 42. Num. 12. Diciembre de 1992.
17. Meyer, Lorenzo. "Que se juzguen los hechos", en: Excélsior, 8 de noviembre de 1989.
18. Morales, Cesáreo. "La política del Liberalismo Social", en: Examen. Num. 48. Diciembre de 1992.
19. Pavlovich Petrusenko, Valentín. "Las dificultades de la transición democrática en Europa del Este". Ponencia pronunciada en el coloquio sobre Transiciones a la Democracia en Europa y América Latina. Universidad de Guadalajara, 21 de enero de 1991.
20. Salinas de Gortari, Carlos. "El cambio es para triunfar". Discurso pronunciado en la conmemoración del LX Aniversario del PRI en el Auditorio Josefa Ortiz de Domínguez. Gro. 4 de marzo de 1989.
21. Salinas de Gortari, Carlos. "Los 10 principios básicos del liberalismo social". Discurso pronunciado durante el LXIII Aniversario del PRI, el 4 de marzo de 1992.
22. Salinas de Gortari, Carlos. "Reformando al Estado", en: Nexos. Num. 148. Abril de 1990.
23. Solís Leopoldo y Gómez Tagle. "Soberanía e Interdependencia ante la economía global", en: Examen. Num. 26. Julio de 1991.

24. Thorup Cathryn, "México-EU: la democratización y la agenda bilateral", en: Nexos. Num. 162. Julio de 1990.
25. Villarreal, René. "Del estado de Bienestar al estado solidario", en: Examen. Num. 13. Junio de 1990.
26. Woldenberg, José. "¿Qué será y qué fue de la legislación electoral?", en: Nexos. Num. 170. Febrero de 1992.
27. Zea, Leopoldo. "Modernización y Estado en América Latina". Ponencia pronunciada en el XXXV Aniversario del INAP. México, 13 a 15 de noviembre de 1989.

#### **Documentos:**

1. Presidencia de la República. Proyecto de presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1994. Tomo I.
2. Presidencia de la República. Criterios Generales de Política Económica 1994.
3. Salinas de Gortari, Carlos. Primer Informe de Gobierno. México 1989.
4. Secretaría de Programación y presupuesto. Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994.
5. Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales de la SHCP. El proceso de Enajenación de Entidades Paraestatales. Diciembre de 1993.