

UNIVERSIDAD NACIONAL

AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL DECLIVE DEL ESTADO DE BIENESTAR EN MEXICO

T E S I S

ASESOR: LIC. RINA AGUILERA HINTELHOLHER

PRESENTA: MIGUEL MEZA HERMOSILLO

N° DE CUENTA: 8130238-9

CARRERA: CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA

FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

83

28



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

AGRADECIMIENTOS

A mi asesora la *Lic. Rina Aguilera Hintelholter*, quien con gran interés, entusiasmo y sapiencia en todo momento me impulso para llevar a buen término el presente trabajo, además de inculcar en mi persona su profesionalismo y conocimiento.

Al *Dr. Ricardo Uvalle Berrones*, a quien reconozco su prestigio e interés en el cultivo y difusión del estudio de la Administración Pública, y agradezco profundamente el haber revisado el trabajo, formulando observaciones valiosas que se han incorporado.

Al *Lic. Ricardo Navarro Reyna*, que en todo momento me impulso para llevar a buen término el presente trabajo.

Al *Lic. Javier Hernández Pérez*, que con su interés y entusiasmo me brindo la confianza y apoyo para concluir satisfactoriamente este trabajo.

Al *Lic. Miguel Angel Márquez Zarate*, por haber revisado el trabajo y formular valiosas observaciones al mismo.

DEDICATORIA

A todos y cada uno de mis seres queridos en correspondencia a su gran apoyo y su invaluable confianza.

INDICE

	PAGINA
INTRODUCCION	1
1. Génesis del Estado de Bienestar en México.	7
1.1 Postulados teóricos, políticos e ideológicos.	7
1.2 La Constitución Política de México en 1917.	10
1.3 Compromiso político y social del Estado.	17
2. El Estado de Bienestar y la administración en la economía pública.	25
2.1 El Plan Sexenal 1934-1940.	25
2.2 El Cardenismo: el proyecto nacional.	34
3. El despegue industrial en México: 1940-1958.	45
3.1 El nuevo proyecto nacional.	45
3.2 La relación Estado-sociedad.	62
4. Las políticas de desarrollo estabilizador: 1958-1970.	71
4.1 Inestabilidad económica y política.	71
4.2 Crisis económica y ruptura en el equilibrio de fuerzas.	83
5. Los impactos de la crisis: 1970-1982.	93
5.1 Luis Echeverría Álvarez: el desarrollo compartido.	93
5.2 José López Portillo: el fin de la bonanza económica.	107
5.2.1 El advenimiento de la crisis.	107
5.2.2 La caída financiera.	112

6. El redimensionamiento del Estado.	123
6.1 La crisis de 1982	123
6.2 El objetivo del cambio estructural.	129
6.3 Las últimas acciones del Estado de Bienestar.	157
7. El declive del Estado de Bienestar en México.	163
7.1 Proemio.	163
7.2 La decadencia administrativa del Estado de Bienestar en México.	172
7.3 La Reforma del Estado Mexicano.	182
7.4 Revitalización administrativa del Estado Mexicano.	196
7.4.1 Política de privatización.	201
7.4.2 Política de regulación.	207
7.4.3 Política de liberalización.	208
7.4.4 La política de apertura externa.	210
CONCLUSIONES	213
BIBLIOGRAFIA	233

INTRODUCCION

El tema de la intervención económica estatal ha sido un tema muy discutido a raíz de las crisis cíclicas del capitalismo, de la capacidad de la sociedad y del Estado para actuar sobre el proceso económico, y de los efectos de dicha actuación, puesto que si bien los liberales promueven un adelgazamiento total del Estado, para dejar que las fuerzas del mercado regulen la economía, otros, como los conservadores, ven en él la única opción para remediar dichas crisis mediante su intervención directa en cuestiones económicas.

De esta manera el tema de la intervención estatal ha girado alrededor del debate entre dos puntos: a) la intervención estatal nula, para dejar que las fuerzas del mercado regulen la economía; y, b) el apoyo a una intervención directa del Estado que garantice el adecuado desarrollo de la economía.

El debate sobre si el Estado debe o no intervenir en la economía no es novedoso y, en realidad, hasta nuestros días se está encontrando una respuesta satisfactoria.

La llamada economía de libre mercado que dominó al mundo durante buena parte del siglo XIX y parte del XX promovió el libre mercado esperando que el propio mercado regulara la economía sin la intervención del Estado. Sin embargo, como consecuencia tanto de la primera guerra mundial como de la crisis económica mundial de 1929, quedó claro que ni el mercado ni la sociedad capitalista se

autoregulan para superar los problemas en los que el mercado encontró su cuello de botella al producir una sociedad sin capacidad de consumo y una industria con sobreproducción.

México, aún cuando queda inmerso en estos conflictos del sistema capitalista, tiene sus orígenes de transformación estatal a partir de la revolución de 1910-1917.

Para concatenar dicha transformación, el Estado mexicano diseñó una estructura organizada de poder y acción que otorgó a la sociedad las bases para garantizar una convivencia ordenada y de seguridad jurídica; pero a su vez, se involucró en el proceso y en el desarrollo económico de la nación.

A partir de entonces la actividad económica desempeñada por el Estado mexicano ha despertado numerosos debates. El dilema consiste, a grandes rasgos, en delimitar cual es la función del Estado y cuáles son las áreas en que debe intervenir, dependiendo tanto de las relaciones establecidas con los grupos de la sociedad como de sus formas de organización económica, política y social, puesto que el rumbo económico del país responde a diversas circunstancias, tanto internas como externas.

Los factores internos se refieren a las formas de participación de los diversos factores sociales, como los empresarios, los obreros y la burocracia política, entre otros; los externos están relacionados con modelos económicos adaptados de otras naciones con las cuales hay gran dependencia económica, por presiones

emanadas de la deuda externa, los créditos y el comercio exterior, por citar sólo algunos.

Por estas razones, es importante apuntar que el Estado mexicano se ve inmerso en una serie de condicionantes que lo orientan hacia la toma de una acción determinada dentro de la propia lógica estatal, si entendemos a esta última en términos de negociación, conciliación, concertación social y preservación de su espacio y de su fuerza.

En suma, las acciones económicas emprendidas por el Estado, si bien se manifestaron por medio de negociaciones o conciliaciones, finalmente son el resultado de su capacidad para coordinar, ordenar, dirigir o ejecutar políticas en miras de un desarrollo nacional, es decir, gracias a su capacidad para regular, con diversos mecanismos, el desarrollo económico de la nación.

Por ello presentaré, en el primer capítulo, una reconstrucción de la concepción política que, a través de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, configura el Estado de Bienestar en México como una respuesta alternativa a los duros acontecimientos económicos, políticos y sociales posrevolucionarios. En este sentido, la Constitución conviene en una intervención estatal directa en todos los aspectos del desarrollo económico.

En el segundo capítulo se sistematizan las transformaciones realizadas durante el cardenismo, que a raíz de la configuración del Estado de Bienestar en México, la planeación adquirió un papel determinante para evitar la crisis del sistema

capitalista, en el sentido de que se otorga al Estado tanto el papel de regulador económico como la responsabilidad en el proceso de la formación de capital. La planeación se manifiesta a partir de entonces como una variable en la intervención del Estado con un fin determinado y una estrategia precisa.

En el tercer capítulo se analizará el desenvolvimiento paralelo de la industrialización en México y el auge que cobra el Estado de Bienestar al formar parte de una transición del capitalismo en el cual se desarrollan prácticas asistenciales que obedecen, entre otras cosas, a la necesidad de allanar los obstáculos a la acumulación capitalista y, en el sentido, a legitimarse frente a la sociedad.

En el cuarto capítulo se reconocen que el compromiso del Estado con la sociedad se vuelve permanente por medio del Estado de Bienestar quien se caracteriza principalmente por una intervención estatal en la economía para mantener el empleo, o al menos, garantizar un alto nivel de ocupación; una provisión pública de una serie de servicios universales (educación, asistencia sanitaria, pensiones, vivienda, etc.) que tienen como objeto la provisión de seguridad social en un sentido más amplio; y, una responsabilidad estatal en el mantenimiento del nivel mínimo de vida, entendido como un derecho social, como un problema de responsabilidad colectiva. En este contexto el Estado de Bienestar plantea la rectoría económica como una función planeada o intrínseca a su lógica estatal, o bien como un mecanismo para preservar su espacio, cuyo indicador se localiza en el desarrollo de las instituciones sociales y, más específicamente en el gasto social realizado por el Estado.

Por su parte, en el quinto capítulo se describe una visión de cómo la intervención estatal mediante el gasto público exagerado no cumple con los objetivos planeados, inicia un descenso en el aspecto social realizado por el Estado de Bienestar, mismo que, complementado con los aspectos externos, principalmente en la rama industrial y financiera, desencadena en una crisis económica con indicativos más significativos para seguir desarrollando el sistema de desarrollo económico configurado en el Estado de Bienestar.

En el sexto capítulo se abordan las circunstancias por las cuales el Estado de Bienestar Mexicano entró en crisis a fines de los setenta y principio de los ochenta; sin embargo, aunque sufre ciertas transformaciones: reprivatización venta de empresas paraestatales y apertura comercial, entre otras, no pudiendo hablar hasta ese momento de un nuevo paradigma o que ofreciera solución a las condiciones del país, ya que a pesar de esas transformaciones el Estado continúa encargándose de ciertos rubros sociales y económicos. Lo cierto, es que el Estado de Bienestar presenta nítidamente sus desventajas en el desempeño político, económico y social.

En el séptimo y último capítulo, se aborda la Reforma del Estado Mexicano, que tiene como punto de partida y referente principal la profunda crisis del Estado de Bienestar para quien dicha Reforma significa el aniquilamiento al convertirse en una restricción. En su sentido más amplio, la Reforma del Estado se concibe como un proceso que involucra simultáneamente las reglas y las estrategias para la definición de nuevas políticas de desarrollo.

La Reforma es asumida como un medio y un objetivo para acceder a la modernización, elevar la eficiencia y competitividad globales. En las modalidades concretas el Estado reformado debe asumir en el tránsito desde un Estado extendido o maximalista, protagonista directo e influyente de la producción y el bienestar social hacia un Estado mínimo, sólo regulador y eficiente que formule políticas públicas inductivas.

Cabe destacar que si bien el trabajo aborda históricamente, el origen, desempeño y la transformación del Estado de Bienestar en México, no consiste en elaborar una historiografía de éste. Se estudia el desarrollo y la transformación, no la historia en concreto; por ello, las críticas serán únicamente aportadas siempre y cuando el momento lo amerite.

1. Génesis del Estado de Bienestar en México

1.1 Postulados teóricos, políticos e ideológicos

Durante la primera década de este siglo, México experimentó el modelo porfirista, implantado por una élite intelectual con grandes recursos técnicos, pero que sin embargo a través del tiempo erigió un gobierno dictatorial, en el entendido de que invocando el interés público, se ejerció fuera de las leyes constitucionales de ese período.

El modelo de referencia, creó y mantuvo privilegios, dando origen a un sector terrateniente ocioso e improductivo con fuertes alianzas con el capital extranjero. La dictadura produjo una burocracia corrupta e ineficiente; reprimió a la clase obrera y desarticuló al campesinado. La estructura económica descansó en unidades autónomas, autárquicas, creando un sistema rígido y dependiente, incapaz de resolver las aspiraciones sociales de mejoramiento material, de justicia y libertad.

Desde este punto de vista, el régimen porfirista fracasó por tres aspectos fundamentales: a) fue elitista y concentrador del ingreso y la riqueza, b) no dio respuesta a las necesidades y expectativas sociales; y, c) se olvidó de que el nacionalismo no es una simple moda ideológica, sino un factor real, económico y político, de sobrevivencia, poder y autodeterminación.

Entre el inicio de la Revolución Mexicana, en 1910, y la promulgación de la

Constitución en 1917, el país atravesó por un periodo de inestabilidad. La acción económica del Estado¹ siguió las condiciones de la lucha armada, aunque mantuvo una continuidad en los años inmediatos al levantamiento revolucionario. Estuvo influida por las demandas sociales que surgieron al calor de la lucha civil y de los cambios estructurales que produjeron la movilización revolucionaria. Durante 1914 y 1916 se fraguaron ideales de una sociedad más justa, basada en la igualdad social, tanto en el campo como en las relaciones obrero-patronales.

Como atinadamente señala Rouaix, "las revoluciones, las verdaderas revoluciones, en todas las épocas y en todos los países, han sido la consecuencia ineludible de un intenso descontento popular provocado por la desigualdad de los derechos entre los componentes del conglomerado que forma la nacionalidad, que se ha ido exacerbando más y más con el transcurso de los tiempos"².

Estas presiones internas exigían cambios que modificaran decisivamente las perspectivas de prosperidad económica general y la de los más necesitados en particular, la garantía de participación en lo que les atañe y compete, el ejercicio efectivo de sus libertades y, todo ello, moderando las diferencias sociales y erradicando los enclaves más graves de pobreza extrema. Muchas de las responsabilidades de prestar los servicios y guiar el ejercicio de libertades tenían que recaer necesariamente en el apartado estatal, principalmente el federal.

Este Estado mexicano que se intentaba configurar se fundamentaba en la posibilidad de conjugar equilibradamente los intereses y las potencialidades de

¹El estado es una unidad de dominación, de índole institucional, cuyos fines, con éxito de resultados, han sido monopolizar como medio de dominación, la legítima violencia física dentro de su territorio, para lo cual ha reunido todos los elementos materiales a disposición de su dirigente. Ver Weber Max. El Político y el Científico, p12

²Rouaix Pastor. Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917, p. 47

los diferentes sectores sociales y agentes económicos, nacionales y extranjeros, para lograr un desarrollo acelerado con distribución equitativa de los beneficios y perseverancia de la integridad nacional.

Por tal motivo, el Congreso Constituyente de 1917 fue la representación genuina del pueblo mexicano, revolucionario en su conjunto, en virtud de que cada uno de los diputados fueron elegidos por los ciudadanos tomando en consideración que se habían destacado por sus ideas avanzadas o por sus servicios a la causa popular; en su enorme mayoría provenían de la clase media o proletaria, pues el Congreso se formó de artesanos y campesinos, profesionistas de reputación local y militares improvisados que habían obtenido sus grados en el fragor de los combates, todos inexpertos en lides parlamentarias, sin embargo, inspirados por el entusiasmo de laborar para el beneficio de la Patria.

Estas demandas que habían sido largamente aplazadas y la necesidad de modernización que a principios de siglo un régimen caduco había pospuesto reiteradamente, encuentran su clara identificación en un movimiento general que plantea la reordenación de las estructuras políticas, económicas, sociales, educativas, en fin, que deciden a los mexicanos a diseñar en su máximo programa político, que es la Constitución, un Estado acorde a una sociedad emergente y a una nueva era de desarrollo mundial.

Además, el país ve nacer el siglo con embates decisivos de otras naciones en el campo económico, industrial y financiero, y se enfrenta a sacudir y a revisar su proyecto político y social de desarrollo. Ese proyecto esencialmente nacionalista,

aspira a crear una estructura interna que permita mantener y defender principios internacionalistas, crear condiciones de progreso y bienestar a la población, y cimentar un desarrollo sostenido y amplio, al margen de interferencias y posiciones de fuerza del mercado político y comercial del mundo.

Al concluir la lucha armada y al inicio de la etapa constructiva de la revolución, el Estado mexicano sustenta su función gobernante, participando, promoviendo actividades relativas a la explotación de bienes propiedad de la nación y a la generación de bienestar social; es decir, su presencia se orienta en ese momento esencialmente hacia renglones estratégicos del desarrollo.

Un país con una estructura económica trastocada, con expectativas sociales alentadas por las banderas revolucionarias y con una dirección política identificada con las necesidades nacionales, demandaba una decidida intervención del Estado para asegurar su solvencia.

Los constituyentes de Querétaro, en 1916, seguirían esta línea y en algunos casos se mostraron más radicales al plantear la socialización del Estado.

1.2 La Constitución Política de México en 1917

La Constitución de 1917 fue la indicación más inmediata del nuevo orden de cosas. Formulada primero para llevar el apoyo popular a una de las facciones revolucionarias contendientes, la Carta Magna se convirtió en un importante documento social que, en su concepción de la ley y del positivismo jurídico

incorporaba las más modernas tendencias de la legislación administrativa.

Esta Constitución a diferencia de la de 1857 rechazó los clásicos conceptos liberales: es decir, mientras la Constitución de 1857 tenía como base los derechos absolutos del individuo como pilar de la sociedad, la Constitución de 1917 se convirtió en el nuevo estatuto para participar en el aspecto socioeconómico, transformándose a la vez en un plan de economía política que en una Carta Magna puramente política, de derechos y libertades. La nueva Constitución por representar una clara desviación del período precedente -revolución- de desenvolvimiento constitucional puede considerarse correctamente tanto como un plan para el futuro curso de las reformas, como un importante instrumento para llevarlas a cabo.

Los preceptos plasmados en la Constitución vienen a demostrarse como una reacción contra anteriores valores culturales y una revolución en armonía con las nuevas corrientes socio-económico-políticas. El carácter de este nuevo sistema socio-económico se constituye en colectivista en el sentido de que el individuo está subordinado al concepto de organización social o de colectividad, que tiene ciertos derechos inalienables por sí misma. De esta manera, la sociedad está protegida contra los individuos, y una clase queda teóricamente protegida contra la explotación de otra clase.

Indudablemente, cada uno de los artículos constitucionales³ consideran rasgos que van orientados hacia la formación de una nueva organización social, sin embargo, el que brinda una clara protección al individuo es el Artículo 4º, que

³Cabe aclarar que, los fragmentos de los artículos constitucionales expuestos en este capítulo fueron tomados del Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917, documento en el que se publicó por primera vez la Constitución Política de ese año y la cual dista mucho de parecerse a la actual.

entre otras cosas señala que a ninguna persona podrá impedírsele que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos, además considera que el ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros o por resolución gubernativa, dictada en términos que marque la ley.

Por su parte, el precepto constitucional que otorga protección a la colectividad es precisamente el Artículo 28 que, entre otras cosas, establece que en nuestro país no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco que controlará el Gobierno Federal. Asimismo, que la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficiencia toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos, de artículos de consumo necesarios y que tenga por objeto el alza de los precios, y en general, todo lo que constituye una ventaja exclusiva indebida en favor de una o, varias personas determinadas con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Es importante mencionar de que lo previsto en el Artículo 28, se exceptúan los sindicatos obreros y las asociaciones de productores que venden en mercados extranjeros; sin embargo, estas organizaciones deberán estar autorizadas por una legislación especial y sujetas al control del gobierno.

De igual forma, el Artículo 3° dio amplias facultades al Estado como regulador del

orden social, particularmente en el aspecto educativo conceptualizando que en México la enseñanza es libre, pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.

Por su parte, el Artículo 123, mejor conocido como la Carta Magna del Trabajo en México, contiene extensas, casi ilimitadas, prescripciones para la intervención del Estado en asuntos relacionados directa o indirectamente con el trabajo y las condiciones en que éste se realice.

Pero son los Artículos 27 y 73 los que realmente conceden carta blanca para la intervención del Estado en casi cualquier área de la economía.

El Artículo 27 estatuye, entre otras cosas, que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación, así como para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. De esta manera corresponde a la nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos.

Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la

extensión y términos que fija el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos interiores de formación natural, que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes; las de las corrientes intermitentes; las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los estados; las aguas que se extraigan de las minas; los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes anteriores en la extensión que fije la ley; y el aprovechamiento de las aguas cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los estados.

En síntesis, la propiedad sobre estos recursos se consideró inalienable e imprescriptible, es decir, no se podría transmitir su dominio a los particulares, y la nación en cualquier momento puede ejercer su derecho para adjudicárselos, si es que alguno de ellos está en poder de algún particular.

Por otra parte, el Artículo 73 proporciona al Congreso de la Unión, entre otras cosas, facultades para imponer las contribuciones necesarias que cubran el presupuesto; legislar en toda la república sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica; establecer el Banco de Emisión Único; expedir leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución; dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos; expedir lineamientos sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal; establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, determinar el valor de las extranjeras y adoptar un sistema general de pesas y

medidas; y fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos.

En los artículos precedentes, la Constitución de 1917 en explícitas e implícitas concesiones de facultades al Estado, le abre el camino a una amplia intervención y participación en la actividad económica del país, con las cuales el Estado asume tareas de rectoría y se encarga no solo de integrar la simple superestructura política de la sociedad, sino un factor natural de funcionamiento y desarrollo económico.

De esta manera, la Constitución de 1917 proporcionó todas las articulaciones necesarias y se convierte en la parte medular para que México se conforme como un Estado de Bienestar⁴ considerando que su configuración económica parte de la necesidad de fortalecer el poder adquisitivo del salario y ampliación del mercado del consumidor; en el aspecto político como la imprescindible representatividad avanzada que se refleja en la democracia; y, en el sentido social como el equivalente al aumento sensible de la seguridad social y ensanchamiento de la solidaridad humana.

Así, el Estado de Bienestar se estudia como materia económica de causa y efecto de la economía mixta⁵ con todas sus complejas consecuencias; en la cuestión política como reforzamiento y consolidación de prácticas partidistas y actividades parlamentarias que conforman la vida política y procesos electorales propios de la demanda liberal burguesa; y, en el aspecto social como establecimiento y

⁴Este modelo económico se sustenta en las teorías del británico John Maynard Keynes. Sus principales características son: 1) rectoría del Estado en la dirección del sistema económico; 2) creación de un sector público estratégico; 3) existencia de empresas privadas nacionales y extranjeras; 4) áreas económicas planificadas; 5) aceptación parcial o regulada de los mecanismos del mercado; 6) protección estatal de sectores atrasados; 7) servicios públicos en salud, seguridad social, etc.; y, 8) libertad individual empresarial. Ver Witker V. Jorge. *Las Economías mixtas. En Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas*, p. 6

⁵La economía mixta es aquella donde la presencia (interventora o participativa) del Estado constituye un factor definitorio, presencia que afectará el sistema jurídico de la propiedad de determinados medios de producción (estratégicos) y que, además, será ordenadora (rectoría estatal) y reguladora de las actividades económicas en general. *Idem*, p. 12

mantenimiento de prácticas e instituciones en materia de seguridad social considerando las ramas de salud, vivienda, educación, empleo, recreación, pensiones y otras.⁶

Así, "el término Estado de Bienestar en su sentido más alto: como fruto maduro, en diversos aspectos, del capitalismo reformado y reformista, aunque aceptando, por supuesto, que la seguridad social, constituye el núcleo propiamente dicho del Estado de Bienestar".⁷

Por ello, el Estado de Bienestar en México puede ser considerado como el resultado de las conquistas sociales que, a su vez, fueron fruto de las durísimas luchas mantenidas desde el siglo pasado y que se identificó y concatenó con el proyecto nacional surgido de la gran revolución de 1910.

Como consecuencia de los procesos económicos descritos, el problema económico fundamental con el que se enfrentaban los gobiernos posrevolucionarios era el de construir una economía nacional integrada y progresiva, partiendo de la situación económica heredada, llena de contradicciones internas.

De esta forma, la transformación iniciada con la revolución de 1910-1917 implicó un largo camino que con avances y retrocesos, en procesos lentos y rápidos fueron conformando una ideología de participación del Estado para enfrentar las necesidades sociales concibiéndolo como un agente activo de gestión en los procesos de crecimiento y desarrollo nacional.

⁶Arguedas, Sol. El Estado Benefactor ¿fenómeno cíclico? p. 22

⁷Idem, p. 23

Por su parte, la Constitución de 1917 estableció el marco ideológico fundamental de la intervención estatal en la economía y en la conducción de la sociedad, ya que con claridad, los constitucionalistas favorecieron un Estado activamente intervencionista, con un fuerte contenido nacionalista y con el mandato de realizar profundos cambios sociales en beneficio de las mayorías.

1.3 Compromiso político y social del Estado.

A partir de 1917, la Constitución se convierte en el documento que aglutina los ideales del conglomerado social que forma la nación mexicana, en cuanto a la estructura jurídica del poder que dimana de la soberanía popular, en cuanto al establecimiento de las prerrogativas o facultades que cada individuo debe tener, en cuanto a las garantías sociales consideradas como indispensables para un mayor equilibrio, y en cuanto al abandono del Estado Gendarme -dejar hacer, dejar pasar- para llegar a un Estado con intervención directa en la economía nacional y en todos los asuntos de trascendencia general.

Como menciona Alejandro Carrillo Castro con respecto a los aspectos más notables acerca de los cambios o reformas habidas en la administración pública a partir de 1917, "posiblemente sea la Constitución de 1917 la primera transformación sistemática y global del ejecutivo federal del presente siglo, ya que creó la figura política de los departamentos administrativos, encargándoles la provisión de diversos servicios comunes a todo sector público, tales como las adquisiciones, los abastecimientos y el control administrativo y contable".⁸

⁸Carrillo Castro Alejandro, La Reforma Administrativa en México, p. 33

En otras palabras, podemos decir que la administración pública se consolida como la actividad estatal que tiene por objeto la gestión del interés general y por consecuencia se ocupa de realizar aquellas actividades conducentes a la satisfacción de las necesidades colectivas.

De esta manera, la preocupación fundamental del Estado era no sólo contar con el consenso de la sociedad civil sino también con participación y actuación en las transformaciones que el país experimentaba. Junto a la dimensión política, derivada de ser una condensación centralizada del poder en la sociedad, está su faceta de sujeto instrumentador y regulador de actividades económicas.

El aspecto político del Estado, centrado en el concepto de poder, se explica y legitima por su finalidad: organizar la vida del conjunto para satisfacer sus necesidades, lograr el bien colectivo o el bien común. Todo ello supone un orden normativo que haga posible esa organización y actividades concretas ejecutadas por el Estado encaminadas al fin propuesto.

Así, el Estado se configuraba para realizar tanto de funciones de regulación como de administración concreta. La función reguladora; por lo tanto, debería operar mediante la actividad legislativa, considerada ésta como la capacidad del Estado para dictar normas de observancia general consideradas legítimas debido a la necesidad del conjunto de acatarlas por el bien que ello le representaba.

Por ello, en esta configuración del Estado que básicamente se basó en la Carta Magna de 1917, la regulación normativa de la sociedad tenía necesariamente que

desenvolverse en dos ámbitos: el de la normación de determinadas relaciones de carácter personal dentro del campo estricto de atributos intrínsecos del ser humano, y el referido a las cosas y las relaciones de los hombres en función de esas cosas o satisfactores, vitales o superfluos.

En otras palabras, era necesario implantar, organizar, planificar y controlar el proceso productivo y el desarrollo económico mediante todo un conjunto de organismos y actividades. Con ello, se conformaría todo un sistema de acciones para articular y pacificar la sociedad de mercado como era la planificación del crecimiento y del intercambio por medio de políticas fiscales, crediticias y monetarias.

En otra vertiente, una vez considerado el Estado como ente económico, tendría necesariamente que dirigir económica y técnicamente las ramas productivas estratégicas para el crecimiento y para el empleo. Aunado a ello, tendrían que implantarse y desarrollarse políticas sociales de educación, salud, vivienda, transporte y medidas sistemáticas de subsidio, compensación y asistencia a los grupos socioeconómicos más débiles, y en forma paralelas políticas laborales colectivas y de arbitraje estatal para amortizar los conflictos estructurales y coyunturales y lograr los compromisos formales entre las organizaciones, particularmente con los sindicatos y los partidos políticos.

Durante los siguientes 3 años, subsecuentes a la promulgación de la Constitución de 1917, sin llegar a contar con una estructura teórica formal, el Estado mexicano tuvo que desenvolverse a pesar de las duras políticas implantadas por

Estados Unidos de América. De antemano, los revolucionarios sabían que el rompimiento total de la dependencia sería difícil de realizar, por lo que había que encontrar la forma en que el Estado no quedara sujeto políticamente. México pasaba a una nueva etapa de desarrollo y ofrecía oportunidades para los capitales norteamericanos en la industria, el comercio y las finanzas. La política norteamericana, por su parte, tenía que adaptarse a las nuevas condiciones sin renunciar a su política tradicional.

Como resultado de las variaciones políticas, y no obstante las limitaciones tanto internas como externas que tuvo el gobierno de México durante éste período, sucedieron numerosos cambios sociales y económicos que confrontarían una nueva imagen del país. Entre esos se encuentra la migración rural-urbana; el crecimiento de la clase media; la disminución del alfabetismo; el incremento de los bienes de capital de las empresas, que constituyen los síntomas de un cambio estructural, que determinaría la acción de los nuevos gobiernos a partir de 1920.

Después de esa fecha, los gobiernos comenzaron a disminuir la participación del gasto administrativo en el presupuesto federal e incrementar el gasto económico y social. La tendencia creciente del gasto económico, reflejó el nuevo papel del Estado mexicano. También recibieron un auge los aspectos relativos a la reforma agraria y a la protección del trabajo por parte del gobierno federal, así como las actividades de irrigación, construcción de caminos, mejoramiento y ampliación de vías ferroviarias y, la puesta en práctica de nuevas políticas monetarias.

Asimismo, se preocuparon por la consolidación del poder y la defensa de la

soberanía y definieron una postura más activa del sector público en cuanto a participar en el desarrollo económico.

El pensamiento económico, que conformaría las relaciones de la sociedad y el Estado, consideraba uno de los problemas fundamentales la forma de la organización de la propiedad. El Estado debería defender y propiciar la pequeña propiedad sin llegar, de ser posible, a la expropiación, y repartir los terrenos nacionales.

Poco a poco la intervención del Estado para regular la propiedad se justificaba plenamente. La inviolabilidad de la propiedad privada habría de depender de la relación entre el interés privado y el interés social, como lo establece el Artículo 27 constitucional.

Por otra parte, en esta segunda década del siglo, se desencadena y amplía el crecimiento económico; la industria empieza a ser en el país un factor determinante del desarrollo; la agricultura se consolida; el comercio crece; el desarrollo urbano y muchos otros factores exigen urgentemente la creación de una infraestructura económica de apoyo con la que el país no contaba.

Como paso inicial se crea un sistema financiero sustentado en una nueva concepción y en nuevas instituciones; se crea de esta forma el Banco Central y la Comisión Nacional Bancaria. Para desarrollar una infraestructura física del país, se crean las Comisiones Nacionales de Caminos y de Irrigación; y para apoyar el sector agrícola se concibe el Banco Nacional de Crédito Agrícola.

A su vez, se definen algunos conceptos centrales del sistema político: se consolida la figura presidencial que la Constitución de 1917 había delineado; se sacuden los últimos conflictos sociales internos de importancia, se crean las instituciones que sustentan nuestra organización política, sobresaliendo entre éstas la fundación del Partido Nacional Revolucionario en 1928 -actualmente Partido Revolucionario Institucional-, sobre el que gira desde entonces la tarea de aglutinar las fuerzas sociales mayoritarias del país, y se inicia una etapa de cohesión política que es el marco de la estabilidad que permite el trabajo social en libertad.

También durante esa década surgen cambios importantes en la política económica, disminuyendo la participación del gasto administrativo y de defensa en el gasto total, cobrando importancia, en forma creciente, el gasto económico y social.

Durante esos años, el crecimiento económico se vio aminorado debido, además de las razones de orden interno, por los efectos de la depresión mundial. Sin embargo, esa misma depresión se convirtió en un importante impulso hacia el desarrollo y la diversificación industrial, con lo que dio inicio un proceso de disminución de la dependencia de la economía mexicana respecto de mercados externos.

Lo anterior nos lleva a concluir que los grupos revolucionarios se enfrentaron entonces no sólo a problemas de tipo político e ideológicos. Se vieron en la necesidad de visualizar un campo cada vez más amplio.

Por último es necesario señalar que, la Constitución de 1917 además de configurar y articular el Estado de Bienestar en nuestro país, modificó el sentido y contenido clásico de los derechos individuales y frente al principio de libertad, excluyente de la ingerencia estatal, implantó la obligación o compromiso del Estado de proveer las necesidades sociales mediante una acción cada día más extensa e intensa, no limitandose a la menesterosidad económica, es decir, a los sectores desvalidos de la sociedad, sino que se extiende a otros aspectos como la promoción del bienestar general que engloba la protección de la sociedad en su conjunto.

La constitución del Estado de Bienestar en México, por ende, afectó la estructura clásica del "Estado Liberal" desarrollado durante el porfiriato. Modificó el carácter dogmático de ésta al dar entrada, junto con los derechos subjetivos del individuo, a la responsabilidad que en la provisión de prestaciones sociales contrae el Estado con carácter imperativo constitucional.

Por su parte el concepto clásico de la ley, entendida como norma abstracta, general e indefinida, tuvo que ceder a la precisión de la realidad social que requiere decisiones sobre casos individuales y medidas concretas.

Asimismo, el Estado de Bienestar se desarrollaría por medio de la administración pública; ésta recoge la sobrecarga de la actividad estatal y se multiplica en sus fines, prestaciones y servicios, y en su organización burocráticas. La administración tecnificada, profesionalizada y reforzada en sus recursos operativos se convierte en clave de la acción política.

Así, el Estado de Bienestar se convierte en un Estado de distribuidor de bienes y servicios, y a su vez, se desempeña en productor y programador de unos y otros a través de instituciones -a las que finalmente se engloban dentro del término de Administración Pública Paraestatal- que se crearon con el propósito definido de auxiliar al gobierno federal en atención a las nuevas funciones que la Constitución de 1917 otorgó al Estado mexicano. Sin embargo, su notable desenvolvimiento se debe no sólo al papel encomendado al Estado como rector del proceso del desarrollo nacional, con la idea de conseguir una mayor independencia económica y una más acrecentada justicia social, sino también a la necesidad de remontar los bajos niveles de actividad económica que se presentaba en el país durante la primera etapa que siguió al establecimiento del nuevo orden constitucional.

Para los años treinta, el crecimiento de las necesidades sociales resultante de la creciente insuficiencia o dependencia individual amplió progresivamente al margen de la intervención estatal y, por tanto, el de la socialización. Sin embargo, para ese período el equilibrio entre libertad e intervención se volvía inestable y cada vez más inestable y problemático, sintiéndose la necesidad inmediata de implantar técnicas para armonizar a nivel formal el equilibrio.

2. El Estado de Bienestar y la administración en la economía pública.

2.1 El Plan Sexenal 1934-1940

Con el retorno a la estabilidad política en los años treinta, la revolución económica que había iniciado con Obregón y Calles , asumió la forma más coherente con Cárdenas. El primer Plan Sexenal, formulado en 1933, pedía un sistema coordinado de genuina economía nacional y enunciaba con más claridad que en cualquier otro momento del pasado el concepto de responsabilidad del Estado en el desarrollo económico.

El Plan se concibió esencialmente como la primera etapa del régimen progresivo de economía planificada; era básico en el programa económico de este período presentar mayor atención al arreglo del urgente problema de la tierra, sin embargo, algo se había avanzado en tal sentido durante la década precedente.

Es indudable que en México una de las grandes fuerzas que impulsaron la tendencia a la planeación fue el creciente monto de las intervenciones estatales desordenadas que requerían coordinación, lo cual demostraba que la sociedad civil ya no podía por si misma autoorganizarse y administrarse, es decir integrarse, estabilizarse y autorregularse sobre la única base del trabajo social formalmente libre o de sus solas relaciones de producción.

Por ello, se hace necesario entonces una organización, administración y regulación de la sociedad civil, lo que a su vez convierte al Estado ya no solo en

la organización jurídica-coactiva de las relaciones de producción o del trabajo social, sino el Estado es ya la misma organización y administración de las relaciones de producción o del trabajo social, se institucionalizan, legitiman y operan socialmente sólo por la presencia sistemática del Estado.¹

De esta manera, el Estado se constituye en la única alternativa viable para la reproducción social y económica, pero, además el Estado reconoce la legitimidad de las demandas sociales y redimensiona su capacidad de responder a ellas, de tal forma que la pasividad de la etapa liberal y su carencia frente a las demandas sociales se transforman en actividad y voluntad consciente de satisfacer las demandas de bienestar social.

Así, la voluntad política de planear y diseñar un programa de acciones, en donde la intervención del Estado en el desarrollo quedará señalada con precisión, dio lugar a la presentación del Plan Sexenal 1934-1940, que fue el documento que sirvió como base en la campaña proselitista de Lázaro Cárdenas.

Con la presentación del Plan, la planeación económica se instituyó en una técnica de intervención que tuvo como punto de partida un diagnóstico integral del proceso socioeconómico y político y de sus leyes, y que se insertó en la carta fundamental -la Constitución- definiendo un proyecto nacional en función de objetivos precisamente estampados en una ideología constitucional y política.

Por ello, el objetivo primordial, plasmado en la parte introductoria del Plan Sexenal,² era considerar el Plan como un instrumento del Estado que constituyera

¹Aguilar Villanueva Luis F. *Política y Racionalidad Administrativa*, p. 59

²Las notas alusivas en tomo al Plan Sexenal 1934-1940, tomaron como punto de referencia el documento que con ese nombre expidió el Partido Nacional Revolucionario en 1934.

un compromiso ante la nación, para desarrollar una política social, económica y administrativa, capaz de traducir en hechos los postulados que se proclamaron en la lucha armada, y encauzar las corrientes renovadoras que, dentro y fuera del país, contribuyeran para hacer justa la vida de relación entre los hombres.

Además, dentro de la tarea planificadora, el Plan considera tres aspectos esenciales: a) el político, entendido como la actividad que consiste en coordinar las conductas de un cuerpo social hacia un objetivo; b) el económico, entendido como la técnica que somete la economía a un plan; y, c) el jurídico, que regula el Plan y lo integra al concepto de Estado de Derecho sancionándolo en el orden normativo.

En el plano político la facultad planificadora del Estado emergente del tipo de sistema económico establecido por la Constitución y por los límites impuestos por el llamado "orden público económico". Es decir, la convergencia y armonía de los intereses generales de la sociedad y el ámbito de autonomía y libertades individuales, reconocidas a nivel de garantías a los gobernados

En la variable económica, el Plan constituye una estructura o modelo de previsión de la política económica de un gobierno que, dotada a una estrategia, asigna o concerta con los agentes productivos tareas y objetivos cuantitativos por alcanzar en un plazo determinado. El tipo de obligatoriedad y la intensidad del Plan en la sociedad civil estarán determinados lógicamente por el sistema político y su respectivo orden público-económico.

En cuanto al aspecto jurídico, la viabilidad del Plan, tanto en sus momentos de generación y elaboración, como de implementación y ejecución, esta legitimada por el Estado de Derecho y no desorbita sus estructuras, es decir, se justifican todas y cada una de las acciones que serán emprendidas, cuidando de no caer en la ilegalidad o ilicitud por parte de los encargados de llevar a cabo la tarea planificadora.

En síntesis el Plan Sexenal 1934-1940 dentro de su iniciativa conformaba un conjunto de diversos actos jurídicos y no jurídicos, legales y administrativos, generales y particulares que sustentados en el consenso de los agentes económicos orientaban a la sociedad civil hacia objetivos de progreso y modernización económica, social y política.

Esta modificación sustancial en el papel del Estado no proviene de una estrategia deliberada por allanar los obstáculos de la acumulación, sino que emana de la necesidad de responder a las luchas obreras y del imperativo de reestructurar las bases de la expansión económica que la lucha armada había alterado.

El Plan Sexenal abordaba de manera particular lo relacionado con la agricultura y el fomento, el problema agrario y la nueva organización y promoción agrícola, el riego, la riqueza pecuaria, la riqueza forestal, el trabajo, la economía nacional, las comunicaciones y obras públicas, la salubridad pública, la educación pública, gobernación, ejército nacional, relaciones exteriores, hacienda y crédito público, y obras constructivas para las comunidades.

Puntualizando un poco en algunos de ellos, el plan consideraba que en cuestión agrícola el Estado desarrollaría una intensa acción encaminada a elevar el nivel económico y técnico de nuestras explotaciones agrícolas, combatiendo hasta hacer desaparecer las formas rutinarias en el trabajo del campo, complementandolo con el establecimiento de centros de asesoría para la conveniente selección y distribución de semillas y fertilizantes.

En materia laboral, el documento considera como responsabilidad del Estado proteger la contratación del trabajo humano con objeto de garantizar los derechos de los asalariados y consecuentemente los aspectos relativos al salario mínimo, cuidando que éste satisfaga las necesidades de bienestar, así como la estabilidad del trabajador en su puesto y el respaldo para que se le otorguen las compensaciones y garantías que le conceden la Constitución y la ley correspondiente.

Destaca de alguna manera la obligación que el Partido y el Gobierno³ deben de contribuir al robustecimiento de las organizaciones sindicales de las clases trabajadoras, y en caso de conflictos intergremiales, las diferencias sean resueltas dentro de un régimen de mayorías, asignándole al Estado vigilar que los sindicatos desempeñen lo más eficazmente posible la función social que les está encomendada, sin que pueda salirse de sus propios límites y convertirse en instrumentos de opresión dentro de las clases que representan.

Con relación a la economía nacional, el Plan considera que la intervención del Estado en la economía corresponde a su propia naturaleza, ya que no era posible

³El gobierno es la institución responsable de dirigir la vida en común de los ciudadanos para asegurar, en favor de ellos la vigencia del orden público, el goce de la libertad individual y el logro del bienestar social. Aguilera Hintelholer Rina. Apuntes de la materia de Metodología, Febrero-Junio de 1994.

hablar de un Estado económico, o sea, que no actúe económicamente ya que su función es precisamente esa: regular la actividad económica y realizar, directamente diversas actividades de ese tipo.

La legitimación de la actuación del Estado en el ámbito económico reside en los beneficios que conlleve a la colectividad en su conjunto. Así, el Plan enunciaba como su participación más importante en el ámbito económico el regular las actividades de explotación de los recursos naturales y el comercio de los productos que signifiquen un empobrecimiento de nuestro territorio, asimismo, existía el compromiso de hacer efectiva la nacionalización del suelo, todo ello con la finalidad de que durante el proceso de desarrollo económico el país obtuviese la mayor participación posible de las riquezas que se explotan.

Dentro de esta vertiente, en forma específica, el Plan contempla las normas para la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica y para incorporar en la legislación de la materia las prescripciones que sean conducentes para permitir al Estado el control y la dirección de las actividades de los concesionarios, en el sentido de los intereses generales de la nación. A su vez, conviene en que el Estado intervenga para adoptar en su acción el orden y la coordinación indispensable entre fabricantes, comerciantes y consumidores, de modo que se reduzca al mínimo las perturbaciones y los desajustes de la economía del país.

Por lo que respecta a la educación, haciendo alusión al Artículo 3° Constitucional, señala a la escuela primaria como una institución social y por lo mismo destaca que las enseñanzas que en ellas se impartan y los requisitos que

deben reunir los maestros para desempeñar la función social que les está encomendada, deben de ser fijadas por el Estado, como representante genuino y directo de la colectividad, no reconociéndose a los particulares, derecho alguno para organizar y dirigir planteles educativos fuera del control del Estado.

En cuestión de la hacienda pública, la acción se desarrollaría a través de dos vías: la primera, directamente mediante las rentas públicas que se recaudarán de acuerdo a las normas establecidas para tal efecto, y, la segunda, de manera indirecta, por medio del uso del impuesto, dentro de los cuales destacan los derechos arancelarios y el gravamen aplicado al consumo de bebidas alcohólicas.

En contraparte, para el rubro de los egresos, determinaba que los recursos serían destinados a fin de suministrar los elementos pecunarios indispensables para el funcionamiento de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas a la administración pública. Así, las mayores cantidades disponibles de los recursos financieros erogados, serían destinados a problemas de orden económico y social como los de salubridad pública, agricultura, educación y comunicaciones.

Con ello, podríamos decir que los elementos generales de la administración pública se orientaban a vigilar el orden, la tranquilidad y la paz pública, así como la presentación de servicios públicos esenciales, regida por un conjunto de normas jurídicas de derecho común que participarían en el ejercicio del poder público para procurar la salvaguarda del orden e interés comunes.

De esta forma, se puede concluir que de alguna manera, la vida en sociedad, la

complejidad del mercado y las inevitables desigualdades sociales, económicas, políticas y culturales que prevalecían, obligaron al Estado a intervenir directamente en los distintos aspectos de la economía, fundamentalmente a través de la administración pública, aunque si bien sobre las bases y con los propósitos consagrados en la Constitución de 1917.

La intervención del Estado en la prestación de los servicios públicos, no era sino asumir la responsabilidad social de equilibrar las desigualdades generadas por la economía de libre mercado proveyendo a la población de satisfactores que le permitieran un desarrollo social más integral y equitativo.

Por lo anterior, para nuestro objeto de estudio se debe considerar el Plan Sexenal 1934-1940 como el primer documento en el que el intervencionismo del Estado mexicano plasma una primera connotación precisa: no es una oportunidad política sino una necesidad técnica, no es un registro de la socialización del desarrollo económico sino el punto de referencia sustancial de las formas y de los tiempos de desarrollo.

El riesgo de inversión fue eliminado y reducido a un pacto, el Estado asumió la función de garante del pacto económico fundamental. El Estado tenía que defender el presente del futuro. Y si la única manera de hacerlo era actualizando el futuro, perfigurándolo según la expectativa del presente, entonces el Estado debía despegar su intervención hasta constituir la en actividad planificadora, incorporando de esta manera lo económico con lo jurídico.

En su intervención el Estado actuaría, de acuerdo al Plan Sexenal, según las normas, imponiendo lo que debe ser. Esto no garantizaría la certeza del hecho, sin la certeza del pacto; contaba con la proyección futura del presente. Esto era un primer paso, una primera forma de identificación de orden productivo y orden político del capital.

De esta manera, la configuración del Estado de Bienestar en México fue resultado de una forma particular de las luchas obreras y lo fue también en respuesta del capital. Ello como consecuencia tenía que reflejarse con una evolución del sistema de servicios sociales que representará un mejoramiento en el nivel de vida de la clase obrera, aunque, por otra parte, debía de permitir la reproducción del poder impersonal del capital sobre el trabajo.

Con el Plan Sexenal, el Estado de Bienestar delineaba de alguna forma el uso del poder del Estado mexicano para modificar la reproducción de la fuerza de trabajo en la que concierne a la población obrera. Esto envuelve de una parte el aprovisionamiento estatal de bienes y servicios para la clase trabajadora, no sólo en su forma material de valores de uso sino también en la forma de subsidios, impuestos y control de consumo.

El Estado de Bienestar en México daba origen a una estructura administrativa que establecía una relación específica entre el Estado y las necesidades del trabajador, relación que abarca el aprovisionamiento de bienes y servicios, pero que establece al mismo tiempo una relación de control en la cual la separación básica entre el trabajo y sus condiciones materiales de subsistencia quedan a

cargo del Estado en una proporción más significativa.

El Estado de Bienestar, en última instancia, se caracterizaba por su capacidad de romper su homogeneidad de clase de los trabajadores y por la habilidad de presentar sus demandas como problemas individuales de salud, vivienda, seguridad social, etc.; fragmentaría las relaciones sociales para reconstruirlas después de una forma burocrática al nivel de las distintas instituciones oficiales de servicio social.

El proyecto que consolidaba el intento de un cambio gradual en el aspecto socio-económico-político se plasmaba en el Plan Sexenal 1934-1940.

2.2 El Cardenismo: el Proyecto Nacional

La consolidación del Estado de Bienestar en México, necesariamente dependía de una intervención creciente del aparato del Estado en la regulación y conducción de los procesos de producción y distribución. La maquinaria estatal debería realizarlo a través de una política económica, social y cultural de amplia cobertura, coherente y consistente y mediante una acción directa de las empresas públicas productoras, comerciales y financieras que permitiera racionalizar los procesos y las estructuras del aparato económico de la sociedad.

En México, "el Estado de Bienestar, como materialización de un nuevo estilo en la política económica, fue un medio de atenuar las desigualdades sociales cancelando sus manifestaciones más críticas. En correspondencia con este

esquema económico, en el que México quedó incluido, el Estado se propuso establecer algunas medidas proteccionistas, extender las obras públicas, desarrollar políticas de incentivo al capital privado y satisfacer algunas demandas sociales básicas. Se trataba de superar las condiciones derivadas de la crisis económica, apoyándose en el presupuesto federal, el gasto público, la inducción de la inversión privada hacia determinadas áreas y la propia inversión pública".⁴

Se debe tener presente que aún cuando el Plan Sexenal fue considerado por varios autores como un Plan que traza sólo lineamientos generales, de ningún modo deja de ser un plan de política económica ya que difícilmente podría preverse cada paso a seguir o desarrollar, de tal manera que lo que se pretendió con el plan fue definir los límites de su realización.

Así, el nuevo Estado de Bienestar tendría que asumir ante la sociedad el compromiso de satisfacer los mínimos de bienestar social y las condiciones mínimas de viabilidad-continuidad, de manera que, en un primer momento de las crisis recurrentes, el Estado de Bienestar fuera capaz de mantener la estabilidad del sistema socio-económico y favorecer las condiciones de producción.

Ante estas expectativas da inicio el gobierno de Lázaro Cárdenas, período en el que "la sociedad y el Estado mexicano entran de lleno en una etapa de organización y movilización, que fue el complemento de consolidación institucional del movimiento armado en 1910. El Estado posrevolucionario fue el elemento que logró dar coherencia y contenido, en términos nacionales, a todo un proyecto de desarrollo ligado fuertemente a los compromisos sociales".⁵

⁴Granados Roldán Otto. En busca de un nuevo modelo de desarrollo. En México 75 años de Revolución, p. 24

⁵Fernández Santillán José Florencio. Política y administración Pública en México, p. 23

Sin duda, la acción política de Cárdenas, se guió por las directrices estructurales del nacionalismo, visto como una defensa de la propiedad del país, para también como una extensión del proceso de industrialización encaminado a lograr el bienestar y muy directamente ligado con la soberanía nacional.

Por ello, para la consolidación del poder estatal y la aplicación del proyecto político-económico, Cárdenas llevó a cabo la organización y el control político de los segmentos y grupos sociales. Integró de manera estratégica la estructura del Partido Nacional Revolucionario, de las organizaciones sindicales y del aparato estatal. Por su parte, la política de masas del Cardenismo implicó la reformulación de las relaciones de producción encauzado en el marco de una sociedad igualitaria e incorporando el capital y el trabajo a un proyecto de desarrollo nacional bajo el control, dirección y protección del Estado.⁶

En la redefinición de las relaciones de producción que el Cardenismo instaura, el Estado asume tareas de rectoría y planificación, pasando la empresa pública a ser una estructura básica de la economía, y el Estado mismo a establecer las condiciones para el sector privado y de un nuevo tratado liberal como forma de participación política.

De esta forma el Estado de Bienestar en México, funge como creador de empleos, como entidad que determina los márgenes en que se mueven los precios y salarios, como asegurador de la salud y la educación, viene a modificar no sólo la relación entre Estado y mercado, sino que con ella transformó la interpelación entre los individuos, en donde sus esperanzas y expectativas se

⁶Roldán Granados Otto. *Op. cit.*, pp. 25-26

cifraron, cada vez más, en el accionar estatal.

"Aunque en esencia la formación del gran aparato público debería ser considerado propiamente después de 1935, la expansión gubernamental tendría que llevarse a cabo, debido a que los propios acontecimientos exigían instituciones capaces de poner en práctica los programas definidos en la Constitución, que exigían no solamente mejoras de orden político, sino, sobre todo, hechos concretos en los cuales el Estado tendría que responder con sus acciones, es decir, con la administración pública".⁷

En consecuencia, la ampliación de los campos en que participa el Estado -fundamentalmente a través de la administración- hacia áreas económicas de importancia, llevaron al Estado a crear, dentro de su aparato administrativo instituciones con la más diversa estructura y naturaleza jurídica, encargadas de prestar ciertos servicios públicos, de explotar bienes y recursos que administra directamente el Estado o de realizar actividades propias de administración, regidas por normas de derecho público.

A estas instituciones las crea el Estado para desempeñar funciones de poder público cada vez con mayor frecuencia, más numerosas y más importantes dentro de la estructura del proyecto nacional. Su existencia, indudablemente, reflejó una concepción intervencionista del Estado en la economía, y una responsabilidad creciente del mismo en la explotación de los recursos nacionales, así como en la más justa distribución del ingreso; es decir, reflejaba, en general, una mayor responsabilidad del Estado en el proceso de desarrollo de la sociedad.

⁷Fernández Santillán José Florencio. *Op. cit.*, p. 25

En consecuencia, se articuló un cauce institucional a las demandas que nunca hasta entonces la acción gubernamental⁸ había favorecido con tanta legitimidad. Como ejemplo de ello, sobresalen las huelgas que fueron resueltas en favor de los trabajadores, complementándose con asesoría, apoyo jurídico, instrucción sindical, etc., lo cual a su vez dio transformación al aparato gubernamental al configurarlo y delinearlo con una clara tendencia popular.

Enunciar cada uno de los logros, aciertos o desaciertos del gobierno cardenista merece un análisis especial; por ello, de manera personal y apoyado en la vasta bibliografía que existe al respecto, resumiré brevemente algunos de los aspectos más relevantes de la administración 1934-1940.

La gestión gubernamental de Lázaro Cárdenas se apresuró a formular un programa de riego y promover la industrialización rural. El intento de satisfacción de las demandas campesinas fue el primer objetivo de la reforma agraria, pero no cabe duda que ésta tuvo también un efecto político: la estabilidad y organización del sector campesino.

Sin embargo, ocuparse exclusivamente de las realizaciones agrarias del gobierno de Cárdenas, es menospreciar sus logros en otros campos. Además del programa agrario, el gobierno continuó estableciendo los cimientos para el avance en todos los frentes que ha caracterizado el progreso económico mexicano. Se nacionalizaron las industrias ferroviaria y petrolera y se les dio nueva orientación para llenar las exigencias del desarrollo económico nacional; el gobierno emprendió un vasto programa de obras públicas que incluía la construcción de un

⁸La acción gubernamental es el conjunto de actividades, procesos y procedimientos que el Estado realiza para dar dirección común a la sociedad y a las organizaciones públicas. Es también un conjunto de capacidades que se acredita en términos de eficiencia y bienestar social para garantizar en las manos de la democracia política tanto la estabilidad como la gobernabilidad. Al respecto consultar Uvalle Berrones Ricardo. Los nuevos derroteros de la vida Estatal, pp. 21-25

sistema de carreteras y la extensión de la red ferroviaria, así como la edificación de escuelas y la instalación de sistemas de agua potable y atarjeas.

Con el establecimiento de la Comisión Federal de Electricidad surgieron las bases para un programa de largo alcance de suministro de energía eléctrica. En el campo del crédito y las finanzas, la fuerte política de expansión del crédito por medio de agencias oficiales se combinó con la constante preocupación del gobierno por canalizar más fondo del crédito comercial a corto plazo a las inversiones a mediano o largo plazo.

Debe de tomarse también en cuenta que bajo la administración de Cárdenas el gobierno empezó a tomar mayor atención a la industrialización. Las leyes de 1920, que otorgaban exenciones de impuestos a las nuevas industrias, se ampliaron considerablemente en 1939, y en todo el período las industrias de transformación contaron con el continuo apoyo de la protección aduanera, y de otros auxiliares como la rebaja de fletes.

Además, el programa de obras públicas contribuyó en mucho a la solución de los problemas más importantes del transporte y estimuló la edificación y la construcción. Debido en parte a la política gubernamental y en parte a otras circunstancias, las condiciones favorecieron el movimiento de industrialización durante el período de referencia.

La reforma agraria y las buenas cosechas mejoraron la situación de la gran masa trabajadora agrícola, lo que unido a la mayor participación en el ingreso nacional

que corresponde a los obreros sindicalizados, aumentó la demanda efectiva en el mercado interno. Contribuyó además a incrementar el volumen de la demanda, la mayor frecuencia de dinero motivada por el programa de obras públicas y ciertas inversiones del gobierno.

Los motivos que se hallan detrás de este movimiento de industrialización son complejos, pero sin duda el principal impulso hacia el desarrollo diversificador de la industria y la menor dependencia respecto de los mercados extranjeros se originó en la debacle que los mercados y el capital internacional inversionista sufrieron en 1931 y años siguientes.

Dicho de otra forma, "la importancia del sector financiero reside en su capacidad para generar inversiones en otros campos, formando la expansión de otras instituciones públicas especializadas; a esto podríamos llamarle intervención directa, pero, también, existen acciones indirectas a través de la expedición de leyes u otras disposiciones que reglamentan tanto el funcionamiento público como el privado, para regular y guardar el equilibrio entre los sectores desarrollados".⁹

En efecto, el Estado se convierte en un sistema de regulación, que, como ya se dijo, obedece a las necesidades e impulsos de la propia sociedad. Con ello, la intervención del Estado, aparece como el eje de todo el sistema económico nacional, en virtud de las limitaciones del propio desarrollo capitalista; por lo cual se determina que no había otra forma de sacar al país adelante más que con el impulso de la administración pública.

⁹Fernández Santillán José Florencio. Op. cit. p. 33

En el aspecto laboral, predominó la tendencia de la colectividad en los medio de producción, de manera tal que las organizaciones obreras fueran tomadas en cuenta tanto a nivel global como en el interior de las propias empresas donde trabajaban. Así, luchas reivindicativas permeaban las propias estructuras administrativas y no tan solo en el plano político general.

Lo anterior significa que la administración pública¹⁰ durante el régimen cardenista evolucionó de acuerdo a las necesidades sociales, con gran capacidad para adoptarse a las presiones sociales y a las fluctuaciones políticas. Esto resulta más comprensible si se toma en cuenta que el Estado estaba en plena etapa de formación y consolidación. La administración pública de los treintas fue tan flexible que aceptó, sin mayores dificultades, la penetración de las masas en sus estructuras, sin caer en las rigideces y burocratismo que se presentó en las etapas posteriores.¹¹

De esta manera, en el período 1934-1940, el Estado de Bienestar en México tuvo su logro más importante al llevar a cabo la obligación explícita, jurídica y política, que asume el Estado de suministrar asistencia y apoyo a los que habían sido afectados hasta ese momento por el mal funcionamiento del mercado, así como reconocer formal y legalmente los sindicatos como interlocutores en la negociación.

La implantación con éxito del modelo, dependió del consenso social que logró reunir alrededor de nuevas instituciones, la política económica, y las reformas sociales que favorecieron el fortalecimiento de la demanda y la inversión privada.

¹⁰La administración pública es el gobierno en acción, es subrayar la función del ejecutivo como fuerza suprema, actuante y permanente de la decisión estatal. El estado se vincula a la sociedad a través de la administración pública que funge como brazo mediador del Estado en dos niveles: el político y el económico. Es pues la administración pública el ente que organiza la presencia del Estado en la sociedad y mediante la ramificación de sus ministerios, secretarías de Estado, organismos descentralizados, comisiones y fideicomisos, da un contenido político y administrativo al Estado político para diferenciarlo del carácter civil de la sociedad. Por eso la administración pública es la vida real del Estado, es la organización que contiene los embates de la lucha de clases tanto en el consenso como en la represión. Al respecto consultar Uvalle Berrones Ricardo. El gobierno en acción, pp. 19-108

¹¹Fernández Santillán José Florencio. Op. cit., p. 38

en el contexto de estabilidad económica, y las reformas sociales que favorecieron el fortalecimiento de la demanda y la inversión privada, en un contexto de estabilidad económica y pleno empleo.

El modelo resultó efectivamente capaz y eficiente para articular varios objetivos contradictorios que involucraban disyuntivas sociales y económicas. En efecto, los objetivos presentados en el Plan Sexenal 1934-1940, sin acuerdos políticos y concertación social¹², difícilmente hubieran podido ser aceptados por los grupos sociales. Sin embargo, logró imponer su hegemonía e impulsar el proyecto; el pacto social permitió ganar tiempo indispensable para que maduraran las condiciones que incrementarían la legitimidad y el apoyo social.

Con base en lo antes dicho, la intervención del Estado en lo económico-privado, a fin de lograr salarios fijos, se tradujo en cada vez mayor injerencia del gobierno en el control de los sindicatos y de sus organizaciones a efecto de regular el salario real. De otro lado, se extendió una política de servicios, de bienestar, a fin de asegurar la demanda de pleno empleo.

Esto, desde luego, porque el Estado en general saltó del mero terreno de la inversión en servicios al renglón de la inversión productiva. El Estado produjo, invirtió y nacionalizó la economía.

"El Estado de Bienestar es nacionalista, de hecho nunca fue más fuerte el Estado-nación que durante el apogeo del Estado de Bienestar... pecan de inconsecuencia quienes se refieran a las conquistas sociales del Estado de

¹²La concertación social es el esfuerzo permanente de la sociedad para resolver sus problemas de manera pacífica y razonada. Es un acuerdo racional entre dos o más partes que existe desde que surgió el conflicto como fenómeno social. Al respecto consultar Martínez Medina Lorenzo. La concertación en México, p. 65

Bienestar englobándolas en lo que despectivamente llaman 'liberales y formas burguesas', como si hubiesen constituido graciosa o magnánima concesión de una burguesía generosa... debe quedar muy claro que el Estado de Bienestar representa un conjunto de reformas al sistema capitalista que si bien responden a la lucha de clases, son reformas que no tocan sus cimientos económicos; también responden a sus necesidades del capitalismo en su evolución histórica".¹³

Concluyendo, el Estado de Bienestar en México, se consolida durante el régimen de Lázaro Cárdenas ya que la planificación constituyó la principal preocupación dada la necesidad de administrar los recursos escasos en busca de objetivos prioritarios para poblaciones con extremadas carencias.

Por ello, las acciones emprendidas por el gobierno cardenista se orientaron hacia la articulación y pacificación de la sociedad de mercado que se complementó al planificar el crecimiento y el intercambio a través de políticas fiscales, crediticias y monetarias. La dirección económica que de forma definida empleó el Estado en ramas estratégicas y productivas para el crecimiento o para el empleo contribuyeron de manera importante en la legitimación estatal.

Aunado a ello, es preciso mencionar que las políticas sociales implantadas en materia de educación, salud, vivienda, transporte; las medidas sistemáticas de subsidio, compensación y asistencia dirigida a los grupos débiles; y, las políticas laborales colectivas y de arbitraje estatal que repercutieron positivamente en los conflictos estructurales y coyunturales al lograr los compromisos entre las diferentes organizaciones sociales, concatenaron e hicieron posible que el

¹³ Arguedas Sol. Op. cit. pp. 17-23

proyecto cardenista se llevara a cabo.

Una vez logrado el objetivo de que el Estado se convirtiera en el motor de la economía, suplantando en este lugar a la industria privada, la cual tendría que sujetarse a ciertas regulaciones impuestas desde fuera del terreno estrictamente económico. La intención de cumplir con el buen funcionamiento del sistema económico dependía necesariamente en que el Estado consolidara y desarrollara la economía nacional.

3. El despegue industrial en México: 1940-1958

3.1 El nuevo proyecto nacional.

En el período 1940-1958, el crecimiento económico era el objetivo fundamental a lograr. Las inversiones producían ganancias, empleos y mayores salarios; el Estado de Bienestar era la vía institucional que regulaba el mercado y redistribuía los ingresos. Sin embargo, para lograr el objetivo era necesario orientar la intervención estatal hacia el desarrollo de las fuerzas productivas; dicha intervención sería necesariamente encaminada a crear infraestructura.

Conjuntamente con la intervención estatal en la creación de infraestructura y en la producción de energéticos y otros insumos estratégicos, caracterizarían globalmente el papel del Estado en el proceso de semi-industrialización que en México sería utilizado durante la etapa de la posguerra.

Los propósitos para el desarrollo de procesos de semi-industrialización se plasmaron en el Segundo Plan Sexenal 1940-1946, que también fue elaborado por el Partido de la Revolución Mexicana. Al igual que el documento antecesor, se consideraba como principal objetivo consolidar la reforma agraria y se daba especial importancia a la actividad industrial con el propósito de fortalecerla como eje fundamental; incluía una serie de

propósitos relativos a los demás sectores de la actividad económica y social y a la administración pública.¹

De esta manera el movimiento de industrialización que comenzó durante los años veinte y treinta ganaba impulso en cada etapa de recuperación y como resultado de cada paso adelante. Era en esencia un fenómeno acumulativo que se alimentaba de lo hecho con anterioridad, especialmente en el caso de los trabajadores y de los recursos desarrollados cada vez más por el gobierno.

Ello significaba que el Estado tenía que volcar su capacidad económica en aras del progreso nacional, aún a costa de su propia descapitalización, profundizada por no contar con fuentes directas de financiamiento. Es así que los movimientos del Estado para expandir la economía se reflejaban en la asignación de recursos a los diversos sectores de la sociedad. De esta forma, el Estado llevaría a cabo el control de la sociedad a través del gasto público.

El aporte fundamental del sector estatal en el desarrollo industrial del país fue la movilización de recursos para desarrollar las ramas más importantes y rentables de la economía: la extracción y el refinamiento del petróleo, la energía eléctrica, los caminos, el transporte y las comunicaciones.

La formación en amplitud del sector estatal comenzó cuando el gobierno mexicano fundó una serie de instituciones financieras y crediticias para

¹Cuadernos de la Renovación Nacional, Planación Democrática, p. 15

fomentar el desarrollo económico del país, destacando entre ellas la Nacional Financiera que aun cuando fue creada en 1933, es a partir de 1941 cuando esta institución concentra sus esfuerzos para financiar los objetivos más considerables de la construcción y de la industria.

Con el desarrollo de la infraestructura, los grandes consorcios industriales y comerciales vieron crecer, al lado suyo, un importante y numeroso sector de industriales poco acaudalados pero que en conjunto formaron el núcleo de pequeños industriales y comerciantes que reclamaban para sí ciertos espacios dentro de la vida política y económica nacional.²

En el año de 1941 se formalizaron las relaciones entre el Estado y los empresarios pues se expidió la Ley de Cámaras de Comercio y de las Industrias que sustituyó a la de 1936, y que separó por ramas de actividad a las organizaciones empresariales de la nación. Es indudable que con ella la burguesía mexicana, apoyada en sus posiciones y en sus posibilidades económicas, pudo convertir a las organizaciones gubernamentales oficiales con membresía obligatoria en fuertes instrumentos de su influencia política y económica sobre el papel del Estado.

Las organizaciones que se fundaron para representar a la rama industrial fueron la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (CONCAMIN), la Confederación Nacional de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO), la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), así como la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros

²Fernández Santillán José. *Op. cit.* p.54

y la Asociación de Banqueros de México. Cabe destacar que antes de esta desagregación las dos primeras estaban reunidas en la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio e Industria.

Estos organismos, se crearon formalmente como entes de consulta del Estado para la satisfacción de las necesidades de los consorcios industrial y comercial, actuando como organizaciones de uniones de empresarios que desde entonces, como ya se dijo, ejercieron una influencia decisiva en la legislación y la administración.

A partir de esta sectorización, que no sólo se dio en el plano empresarial, los sectores y clases sociales del país se acostumbraron a que sólo podían entablar diálogo en el plano político con el Estado, si representaba alguna organización, ya que cualquier presión individual o aislada pasaba totalmente desapercibida. Se estaban dando cuenta de que el mecanismo para recibir una respuesta de la acción política, necesariamente se efectuaría a través de las distintas organizaciones que conformaban la administración pública.³

Ahora bien, es cierto que aun jugando con el papel de servir al capital privado, el sector estatal continuó creciendo y desarrollándose. Sin embargo, ello no era sino consecuencia de las pocas alternativas que México tenía para concatenar su desarrollo industrial. El paternalismo por el cual el Estado respondía al capital privado tiene lugar en dos significativas razones: en primer término, porque detrás del sector industrial se

³Idem, p. 54

encontraba la fuerza de desarrollo social; y, en un segundo, porque el sector privado no contaba con el capital para asimilar una serie de ramas de gran capacidad de producción.

Por ello, la expansión de las funciones estatales requería de cierto tipo de organización que le diera coherencia, de ahí que en 1942, después de la disolución del Consejo Económico Nacional, establecido en 1933 para definir la línea económica que seguiría el país, se creó la Comisión de Planificación Económica.

Así, la industria ligera en México se desarrolló con rapidez, pero el elemento decisivo de la industrialización acelerada del país fueron las ramas de producción la cual fue posible por la movilización que el Estado realizó de importantes recursos materiales para la industrialización, la edificación de empresas de la industria petrolera, eléctrica, del acero y de otras ramas de la industria pesada.

Otros dos aspectos, de carácter externo, que contribuyeron al propósito de industrialización fueron, en primer término el conflicto bélico de la Segunda Guerra Mundial y posteriormente la guerra de Corea.

Se considera benéfico porque en ambos casos, se originó como consecuencia de ellos que los países protagonistas, principalmente para nosotros Estados Unidos, sintieran dos necesidades: por un lado, sustituir una amplia gama de importaciones que, a causa del conflicto bélico, no era

posible seguir adquiriendo, pero que por fortuna México contaba con la oportunidad de producirlos, con lo que nuestro país se convirtió en el proveedor de distintos insumos en los Estados Unidos; y, por otro lado, porque la inestabilidad mundial hizo que una cantidad considerable de capitales extranjeros ingresaran a la nación con la intención de encontrar seguridad y paz para ser invertidos.

De esta forma, la naciente industria mexicana se vio protegida de las industrias extranjeras durante los años cuarenta y principios de los cincuenta por dos factores: los dos conflictos bélicos mundiales antes mencionados, así como por la implantación de políticas proteccionistas implantadas por el propio gobierno mexicano.

Entre estas políticas proteccionistas destaca la modificación que en 1940 se aplica a la Ley de Nacionalizaciones; en 1941, se elimina el impuesto al "superprovecho"; y, a partir de ese último año, se anexa en la Ley de Industrias de Transformación las exenciones de impuestos por cinco años a empresas nuevas, en materia de ventas, utilidades, del timbre, de maquinaria y materias primas que no se produjeran en el país y de exportación.⁴

La nacionalización y la creación de un fuerte sector estatal en las condiciones de México no solamente aceleraron el proceso de industrialización y el desarrollo de la economía del país, sino que elevaron la importancia del capital privado nacional y hasta del capital en cierta

⁴Granados Roldan Otto. Op. cit., p. 35

medida. Naturalmente, aumentaron los lazos y entrelazamiento de intereses entre estos sectores.

Continuando con las medidas proteccionistas, en el aspecto financiero sobresale las reformas a la Ley Orgánica del Banco de México para simplificar las operaciones de redescuento, pero a su vez, se otorga a los bancos la libertad de establecer sus propias reglas crediticias.

Para 1944, el gobierno establece que las industrias debían ser, en un 51%, de capital nacional, y en esta misma fecha promulga la Ley de Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica, que, en esencia, facultaba al gobierno para señalar prioridades de producción, distribución y venta de productos, en concordancia con el interés público. Igualmente, en ese año, se funda la Comisión Federal de Fomento Industrial, señalándosele como funciones planear, financiar, organizar y establecer aquellas empresas necesarias para la industrialización integrada del país, que no habían sido creadas por los particulares, señalando, además, que el Estado sustituiría temporalmente a los capitalistas privados, en áreas determinadas.⁵

Lo anterior, marca la pauta para corroborar el gran involucramiento que el Estado Mexicano adquiere durante el régimen de Avila Camacho, con lo cuál es una realidad el que el Estado de Bienestar, en esta ocasión, se convierte en el eje y motor de la economía, pero con un objetivo claro: salvaguardar la incipiente industria nacional que se desarrolló en el lapso de la posguerra, y, a su vez, incorporar el capital extranjero, pero sobre todo, abrir el

⁵Wionczek S. Miguel. El nacionalismo mexicano y la intervención extranjera, p. 99

espacio necesario para que surgieran los pequeños grupos empresariales que posteriormente tomaron un auge importante en la vida económica del país.

Esta aceleración del crecimiento económico manifestó sus resultados en las transformaciones económico-sociales. Una de las consecuencias más significativas de la industrialización fue el cambio en el carácter de la economía del país. De país agrario productor de materias primas, pasó a agrario industrial.

"Este viraje relativo del modelo de desarrollo económico nacional, implicó que el sector agrícola cumpliera, con más rigor, el papel de generar: 1) una mayor producción de comestibles para una población urbana en rápida expansión; 2) una mayor producción de materias primas; 3) la producción de importaciones para poder financiar una mayor corriente de importaciones de insumos industriales; 4) una creciente oferta de mano de obra para hacer frente a las demandas industriales y de infraestructura; y, 5) un mercado creciente para los productos del sector industrial. El proceso de desarrollo, así concebido, implicó una mayor subordinación de las actividades primarias al resto de la economía, a través de una persistente transferencia del excedente económico".⁶

Así, la industrialización y el desarrollo económico acelerado ayudaron a que se superara el carácter estrecho localista y se uniera al país en un todo tanto en el plano económico como en el político. Particularmente jugaron un

⁶Reyes Osorio Sergio y Moreno Ma. de los Angeles. Período 1940-1958. En México 75 años de Revolución, p. 183

papel destacado algunos factores generados por la misma industrialización. Estos factores son la aparición de grandes empresas industriales nuevas, el crecimiento de las ciudades, la construcción de nuevos caminos, de medios de comunicación.

Este proceso permitió también conformar un conjunto de actividades productivas que se caracterizaron por una baja vulnerabilidad externa y por un dinamismo más estable que el otras actividades económicas, cuyo grado de integración relativamente avanzado es producto de la sustitución de importaciones.

Lo anterior, se complementó con el sector paraestatal, que por su parte, amplió su campo de actividad a la rama comercial. La regulación y el control de abastecimiento entraban en sus objetivos no con el fin de frenar la actividad comercial privada, sino más bien para asegurar los márgenes de confiabilidad para no crear una situación explosiva por la escasez de productos que en un momento derivaran en problemas sociales.

Bajo este marco de circunstancias, después de terminada la Segunda Guerra Mundial, la política de desarrollo se orientó en dos sentidos: a mantener el ritmo de crecimiento industrial, a través de una política sustitutiva de importaciones, y a impulsar el crecimiento de los territorios con mayor potencial económico, a través de una política regional. Así, se intensificó la acción del Estado mediante el gasto público.

En 1946, las empresas y organismos públicos, se rigen por una nueva línea que abarca hasta 1960 aproximadamente. Este período implanta una política económica, emprevisora y coyuntural que descansa en el firme propósito de nutrir la expansión de las empresas privadas, nacionales y extranjeras, todo ello, mediante un financiamiento inflacionario del gasto y la inversión pública; la adopción de medidas impositivas de corte regresivo; y, por medio de las devaluaciones y la inestabilidad cambiaria.

Dentro de esta óptica, aun la acción paliadora, que ciertas empresas y organismos públicos desempeñan sobre los escandalosos efectos que tal industrialización provoca entre las clases trabajadoras del campo y la ciudad es descuidada, por lo menos hasta las grandes conmociones sociales de los años 1958-1959.

Cuando el proceso de industrialización se encuentra en su fase avanzada, hacia 1950, con el desenvolvimiento de la industria de bienes de consumo, el Estado desacelera la creación de nuevas empresas productivas públicas, en tanto que erróneamente, absorbe, cada vez más, empresas privadas ya existentes que se encontraban en dificultades de operación.

Con ello, el aspecto medular de la política económica del gobierno de Alemán Valdez, consistía en garantizar un mercado cautivo a la industria, utilizando la confección e imposición de un complicado sistema proteccionista que, entre otras cosas, considera la exención de impuestos, la protección aduanal y el relajamiento de las normas de calidad y de

competencia que, a su vez, se conjugaron con la oferta de una fuerza de trabajo abundante y barata, para el fomento de la empresa privada que actuaría dentro de un mercado protegido.

Por estas razones, los sectores industrial y financiero ampliaron considerablemente su capacidad de influencia en el accionar gubernamental, pero sin que el Estado disminuyera su función rectora del desarrollo capitalista en nuestra nación.

Esta rectoría estatal acaparó más poder durante el período alemanista al burocratizarse la esfera del quehacer político. La expansión del aparato estatal se tornó irremediabilmente en un asunto que afectó la estructura del poder. Si algún nuevo sello tuvo el alemanismo, éste fue el haber institucionalizado la política de masas, esto a la vez quiere decir que la relación con los grupos sociales entró en una etapa de burocratización que implica haber tomado una actitud más rígida frente a dichos grupos.⁷

Continuando con las medidas que instrumentó el Estado mexicano para el desarrollo industrial durante el mandato de Alemán Valdez, "en 1947 el gobierno puso en operación un sistema de licencias y prohibiciones de importación que habría de completarse con la modificación del arancel por cinco mil artículos. En 1948, se dotó entonces a la Secretaría de Economía de las facultades necesarias para cambiar la lista de productos sujetos al sistema de licencias y prohibiciones. En 1949, se crea la Comisión Federal de Fomento Industrial, cuya principal función sería la de sustituir la

⁷Fernández Santillán José. Op. cit. pp. 68-69

iniciativa privada temporalmente y estimular las inversiones de los particulares para la creación de las industrias indispensables al desarrollo nacional".⁸

Sin embargo en el período de Alemán Valdez, 1946-1952, la acción gubernamental en la economía distó de ser una acción coordinada y planificada, más bien se dejó a lo coyuntural y eventual la creación de nuevas instituciones descentralizadas, lo que provocó dispersión y falta de unidad en los criterios de operación sectorial.

Los problemas se resolvían según se presentaban sin sentido previsor, representando fallas en el poder presidencial al ir mermando en sus facultades en tanto se fortalecía la estructura burocrática.

En contraparte, es de considerarse como etapa decisiva en el fortalecimiento de las posiciones económicas y políticas de la burguesía el período presidencial de Miguel Alemán, cuando en la levadura del boom industrial y financiero se generó el rápido crecimiento de la gran burguesía mexicana y el problema del desarrollo futuro de México fue definitivamente en favor del capitalismo. Las transformaciones económico-sociales previas crearon el fundamento del desarrollo capitalista acelerado.

Para el período ruizcortinista, 1952-1958, "la política económica oficial consideró poca importancia a los aspectos sociales y políticos como los de elevar el nivel de vida de los campesinos o incrementar el poder del Estado

⁸Granados Roldan Otto, Op. cit., pp. 36-37

frente a la iniciativa privada nacional y extranjera. La política industrial, sobre todo después de las amargas experiencias de 1953, también se caracterizó por la búsqueda de un entendimiento con la iniciativa privada, de modo que no vaciló en sacrificar el poder económico del Estado y en restringir sus posibilidades de ejercer una acción directa sobre el desarrollo industrial".⁹

Durante el período 1952-1958 el auge de los instrumentos fiscales no se acompañó de una clara intención gubernamental por orientar la inversión privada de acuerdo a los grados de eficiencia, de equilibrio regional, y, mucho menos, de interés social.

La intervención del Estado para participar en el desarrollo industrial, se puso de manifiesto en la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias expedida en 1955, pero aunque formalmente representaba un avance con respecto al régimen anterior, no constituía una aportación significativa.

Con base en el lineamiento legal anterior, ahora se estipulaba que los alicientes fiscales se otorgarían selectivamente a las industrias y empresas que llenaron los requisitos para cumplir con determinados objetivos de desarrollo, pero la Ley no hacía ninguna referencia al grado de eficiencia que debían tener las empresas receptoras de esos beneficios, ni existía un criterio definido para catalogar a una industria como necesaria, básica o semi básica.¹⁰

⁹Pellicer Olga y Mancilla Esteban. El balance de un sexenio. En *Historia de la Revolución Mexicana*, pp. 225-228

¹⁰*Idem.*, p. 228

Ello no representa sino la falta de una visión clara del papel que con el tiempo iba a representar el Estado en la economía, y a su vez, la política implantada con respecto a las empresas estatales.

La administración ruizcortinista, de hecho, no manifestó interés alguno en hacerlas progresar, ya que las decisiones tomadas al respecto obedecían a consideraciones meramente ocasionales como las de estimular la inversión privada, no contribuir al desequilibrio de la balanza de pagos, o evitar algún efecto negativo sobre los precios. Como resultado de ello, las empresas de participación estatal se encontraron sujetas a los vaivenes de la política económica gubernamental y perdiendo mucho de su efectividad.

Esta forma en la que concibió la administración ruizcortinista el papel del Estado en la economía, hizo que el éxito de su política económica se encontrara supeditada a una serie de circunstancias de orden interno y externo sobre las que tenía poco o ningún control. De esta manera, la efectividad de la política económica dependió del grado de entusiasmo que fue capaz de despertar entre los inversionistas privados nacionales y extranjeros, quienes se convirtieron en los principales responsables del aumento de la inversión y del auge económico.

"En 1958, las circunstancias que hicieron triunfar la política económica gubernamental, que en los años anteriores había desaparecido. Por una parte, los Estados Unidos habían entrado de nuevo en un período de recesión y sus importaciones de artículos mexicanos se habían debilitado;

por otra, los inversionistas nacionales y extranjeros expresaban abiertamente sus dudas sobre el futuro económico de México y restringían con cautela sus inversiones".¹¹

Al finalizar el sexenio 1952-1958, el país tenía ya una presencia definida aunque contradictoria; una industrialización en plena expansión aunque con lacerantes contrastes con respecto a otros sectores; una agricultura comercial e industrial, pero conviviendo con una miseria entre la clase campesina; un gobierno dinámico en el eje de la dirección del país, pero que cargaba ya con una pesada maquinaria burocrática; y, grandes centros urbanos junto a poblaciones carentes de los servicios esenciales.¹²

En suma, el Estado mantuvo constantes sus esfuerzos por incrementar la acumulación del capital. No sólo creó economías externas en base a la ampliación de la infraestructura existente, sino que también impulsó a las empresas agrícolas e industriales privadas, mediante la oferta de fondos prestables del sistema financiero público.

Proporcionó protección a las industrias con aranceles cada vez más altos y con un mayor número de mercancías sujetas a los permisos de importación. Además, presionó para conservar prácticamente constantes los costos de la fuerza de trabajo; permitió la elevación de precios; y, coadyuvó al alza de las empresas particulares. Todo ello redundó en un dinámico proyecto de inversión y un descontento social creciente.

¹¹ *Idem.* p. 230

¹² Fernández Santillán José, *Op. cit.*, p. 84

Con los antecedentes expuestos, se puede argumentar con mayor claridad que el Estado de Bienestar mexicano, durante el período 1940-1958, a través de diversas leyes que se expidieron sobre todo en materia económica, conformó las relaciones entre el gobierno y la empresa privada, lo cual representaba un control gubernamental evolutivo que se hace más tirante y más amplio sobre el sector privado de la economía, dando claramente al gobierno la facultad de establecer un régimen de iniciativa privada y responsabilidad pública.

La vasta instrumentación de leyes autorizadas al Estado para dirigir las nuevas inversiones impidiéndoles que intervinieran en ciertas actividades, por un lado, y las leyes de subsidios y concesiones, junto con el sistema aduanero, por el otro, le permitieron formular una política positiva para que a través de incentivos y otras ventajas, dirigiera las inversiones del capital privado a las actividades deseadas.

De esta manera, el Estado contaba con la reglamentación necesaria para controlar el consumo, la distribución, los precios, las importaciones y las exportaciones, todo ello como consecuencia del reformismo del capitalismo.

"Este reformismo capitalista mexicano desarrolló en nuestro país un esquema propio, paralelo -aunque no simultáneo- al proceso de formación de las social democracias europeas: un Estado equilibrador y paternal; un táctico de no agresión mutua entre las fuerzas del capital y del trabajo organizadas oficialmente, todo en aras de aumentar las fuerzas productivas

de la nación".¹³

Sin embargo, en este momento más que nunca, cuando el capital industrial-financiero ha transformado o bien ha sometido a su dictado y lógica todo el proceso de trabajo existente en la sociedad y, por consiguiente, ocasiona un conflicto social que se extiende por todas las regiones territoriales y por todos los ámbitos y niveles de la asociación, el capital requirió ineludiblemente para su existencia como tal, de un Estado que asumió todas las condiciones y los momentos del proceso de valorización. De un Estado que con poder y legalidad cubrió sin resquicios y omisiones todo el campo social y territorial; pero sobre todo un Estado que asumió integralmente la gestión de la producción social existente bajo el signo del capital y asumió también integralmente la gestión de sus condiciones necesarias y suficientes de existencia y operación -salud, educación, salarios, etc.¹⁴

Así, podríamos resumir que durante el período 1940-1958, la burguesía mexicana en ningún momento estuvo interesada en invertir en la infraestructura -transporte, comunicaciones y energéticos- pero tampoco se opuso a que fuera cubierto por el sector estatal. Es decir, se concretó a limitar su esfera de acción a las ramas con una tasa de ganancia elevada, dejando a las empresas del sector estatal subordinadas a sus intereses.

En esas condiciones para la burguesía mexicana la existencia del sector estatal no implicaba un desafío a la empresa privada. Este desequilibrio de intereses ocasionó que las transformaciones agrarias e industriales no

¹³Arguedas Sol. *Op. cit.* p. 35

¹⁴Aguilar Villanueva Luis F. *Op. cit.* p. 139

fueran capaces de resolver el problema de la enorme desigualdad social, no obstante que la reforma agraria y el mejoramiento de la situación de los obreros y empleados de las ramas nacionalizadas disminuyeron mínimamente la desigualdad en la distribución de la renta nacional; particularmente se elevó el número de personas que recibía ingresos medios. Estos últimos conformaron lo que se llama la "clase media", el funcionario pequeño y medio, los empresarios pequeños y medianos, etcétera.

3.2 La relación Estado-sociedad

Si bien es cierto que en el período analizado en este capítulo el Estado mexicano se desarrolla industrialmente, no es menos cierto que el descontento de las clases sociales bajas aumentó considerablemente.

Esta industrialización se caracterizó por una baja composición orgánica del capital y por una abundancia de fuerza de trabajo barata generada por la proletarianización del campesinado y su migración a los centros urbano-industriales en formación. Ello implicó una declinación de los salarios, un aumento de la oferta de trabajo y el incremento de una tasa de explotación.

En este período cobró un nuevo impulso la generalización de la relación salarial a través del fortalecimiento de un sindicalismo.

Durante este lapso de industrialización, el sector obrero inició una campaña

para someter cualquier conflicto laboral al arbitrio del Estado, sin perder de vista que el Estado mexicano es un Estado con amplia base social que no podía ponerse en duda en momentos en que la nación exigía el apoyo de todos sus miembros. Seis federaciones sindicales aglutinaron el 90% de los trabajadores asalariados a los cuales comprometían a lo siguiente: 1) someter las disputas intergremiales al secretario del trabajo a quien reconocían como árbitro; 2) suspender todas las huelgas y aceptar en su lugar el arbitraje; 3) permitir que un miembro de sindicato que no tuviera el control de un taller o fabrica determinados, trabajara en éstos mediante arreglos con el sindicato que ejercía el control.¹⁵

La integración de dichas organizaciones se debió a una coyuntura de amplia participación y movilización de masas que fue retroalimentada por el cardenismo. Esta coyuntura fue utilizada por el Estado para crear las bases firmes de una nueva forma política a la que podríamos denominar sindicalismo de control.

Así, la expansión del proletariado mexicano que corría paralelo al desarrollo industrial, obligaba a delinear acciones que estabilizara ésta relación para no poner en peligro al sistema en su conjunto. Por ello, las cooperativas obreras, fundadas en su mayoría con Cárdenas, comenzó a recibir duros golpes para su desarrollo, entre otros, limitaciones en el apoyo técnico, clausura de muchas empresas controladas por obreros, dentro de los cuales destaca la cancelación de la administración obrera de Ferrocarriles Nacionales para pasar a manos del Estado.

¹⁵ Aguilar Villanueva Luis F. *Op. cit.* p. 139

"Todos los sucesos económicos y políticos obedecían a una realidad subyacente; que el Estado adoptara un mal comportamiento en la política agraria tenía que ver con el otro lado de la moneda; el estímulo a la industrialización, única fórmula para preservar la continuidad del capitalismo en México. Ahora se poseía el dominio sobre los sectores claves de la economía y el gobierno sentado en el 'puesto de mando' para promover la actividad privada".¹⁶

Aunado a ello, habría que agregarle las presiones de la coyuntura internacional de la posguerra y las que surgían en el plano interno, como las consecuencias que originaron una política de subordinación de la gestión estatal a los requerimientos del proceso de industrialización que convergieran en la definición de un proyecto de sindicalismo dócil, dispuesto a la claudicación de sus intereses de clase.

En consecuencia, la administración pública en general crecía vertiginosamente como producto de la estabilidad política lograda y por la tendencia a la centralización¹⁷ de la vida social, con las fuerzas en estructura quedaron controladas burocráticamente. La pacificación y el control de las masas sociales correspondió a una ampliación de las estructuras gubernamentales, en la que la decisión política se tomó con mucha más flexibilidad y según los criterios e intereses de reducidas camarillas burocráticas sobre las cuales ya no pesaba el control de los grupos antiguamente movilizadas. La relación con las masas populares ahora se discutía en la oficina y no en el campo de los hechos: la política de

¹⁶ *Idem*, pp. 53-54

¹⁷ La centralización se presenta como la concentración de actividades económicas y de servicios sociales y administrativos en las grandes ciudades del país. Ver cuadernos de la renovación nacional. *La descentralización*, p. 13

masas cobraba el sentido de administración de masas.¹⁸

En esos años, la solidez del Estado mexicano, estaba cimentada en dos bases firmes: la vinculación de las masas sociales y la organización de un extenso aparato burocrático. Para ello, el Estado fomentó desde un principio, una burocracia sindical dispuesta a cualquier cosa: servilismo, entreguismo y claudicación frente al Estado, así como la corrupción, el autoritarismo y burocratismo frente a los trabajadores.

Tomando en cuenta lo anterior, es necesario recordar que "hacer realidad la explotación y el dominio de clases significa no sólo su existencia sino su realización completa; así y tal realización pone en juego aquella institución estatal que, como centro de poder se caracteriza por su naturaleza esencialmente activa: la administración pública. En su función de explotación y dominio, el Estado se organiza en gobierno y éste, al actuar, asume por este hecho, el carácter de administración pública que va a relacionar al Estado y a la sociedad".¹⁹

De esta manera, la administración pública queda vinculada a las clases dominadas y a su lucha de clases, pero no por ello, responderá a la defensa de los intereses de éstas clases, sino se comportará con relación a ellas en una relación de tutela y servicios y de esta forma aparentar que representa a las clases dominadas cuando en realidad produce las condiciones y las relaciones de producción del capitalismo.

¹⁸ Aguilar Villanueva Luis F. *Op. cit.*, p. 59

¹⁹ Guerrero Omar. Replanteamiento del estudio de la administración pública, Estado y Sociedad. En Administración Pública del Estado Capitalista, p. 65

Así, la división de la sociedad y el Estado significa pues, la distinción entre la lucha económica de clases y la lucha política de clases. Implica una autonomía de lo político y lo económico. De aquí que la división de la sociedad y el Estado se manifieste en su forma más clara, a través de un problema fundamental: la autonomía relativa del Estado frente a las clases dominantes y en la organización y encuadramiento del proletariado campesino o urbano en corporaciones estatales o paraestatales.²⁰

Dicho problema fundamental se presentó en México en el momento en que la maquinaria antiobrera se puso en marcha a mediados de los años cuarenta cuando, entre otras cosas, en 1945 la Confederación de Trabajadores de México (CTM) firma el Pacto Obrero Industrial; en 1946, ante el conflicto petrolero, el sindicato abandona la CTM, el estado ordena la ocupación militar de las instalaciones y la rescisión de contrato a todos los miembros del comité ejecutivo nacional; en 1948, la CTM expulsa a los comunistas de la organización; y, este mismo año la burocracia sindical-gubernamental inicia su ofensiva contra el sindicato ferrocarrilero, ofensiva que de alguna manera da origen a una nueva política en el país: el charrismo sindical.

"Diríamos que el inicio del charrismo sindical fue resultado de la primera crisis política del período, en la medida en que la dinámica de dominación sobre los trabajadores, basada anteriormente en el consenso y el apoyo, a la vez que en el control de masas, sobre todo durante el cardenismo, fue rota y cambiada por el terror interno en los sindicatos, por la subordinación llana de las agrupaciones sindicales al régimen, por la convivencia de los

²⁰Idem, p. 70

líderes espurios con el gobierno y los capitalistas, por el empleo de las fuerzas armadas del poder público para apoyar a las direcciones sindicales de los trabajadores, por el total abandono de los métodos democráticos que son las características principales del charrismo. Añadiríamos que esta primera crisis política tuvo su origen, como reflejo superestructural pero no unívocamente, en la crisis del modelo de acumulación que se dio con la Segunda Guerra Mundial, es decir en la necesidad de adecuación de los modos de dominación económica que las condiciones exigían para la acumulación capitalista en un país que entraba de lleno a una nueva división internacional del trabajo determinada por las potencias industriales imperialistas".²¹

Todo esto condujo a un desgajamiento y debilitamiento de la principal Confederación obrera, la CTM, así como la dispersión del movimiento obrero que se constata en el hecho de que en 1950 ya existían ocho centrales obreras nacionales, donde cinco de ellas se habían constituido precisamente en el correr de los años cuarenta.

"Una segunda crisis política tuvo su manifestación más honda diez años después de la primera, y también en relación con los ferrocarrileros como protagonistas. El deterioro de las condiciones económicas de México, particularmente a raíz del dumping algodonero, de la suspensión de importaciones de metales que en esos momentos representaban dos de nuestros principales rubros de exportación y de acopio de divisas extranjeras, el aumento de aranceles a nuestros productos en el

²¹Rodríguez Araujo Octavio. Crisis políticas en México. En la Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, N° 124, p. 16

mercado con Estados Unidos, provocó inconformidades sociales en amplios sectores de trabajadores, cuyo nivel de vida se vio abatido después de varios años de mejoría constante".²²

A estas dos crisis políticas, es importante anexar los diversos movimientos sociales que comenzaron a manifestarse después de la devaluación de la moneda en 1954, y el charrismo fue incapaz para contener a sectores del proletariado de gran industria, que demandaban no sólo la recuperación de sus niveles de consumo sino también mayores espacios democráticos en el interior de sus organizaciones.

La mala respuesta del gobierno hacia la atención de los ferrocarrileros, hizo que las demandas originalmente económicas se convirtieran en políticas que en principio, ponían en peligro el modo de dominación basado en el charrismo sindical. La represión masiva no se hizo esperar y con ella fue posible sostener el charrismo como forma de dominación de clase confiable y segura para mantener la estabilidad conveniente para la reproducción del capital.

De esta manera y en base en los acontecimientos suscitados en México, durante el período de referencia, es posible decir que "el Estado de Bienestar no podría entenderse cabalmente si no se le estudia, simultáneamente, como organización socioeconómica, como expresión política y como intento de afirmación moral de la sociedad capitalista avanzada. Para decirlo en una palabra: El Estado de Bienestar justifica el

²²Idem, p. 18

capitalismo, lo cual es otra manera de decir que lo legitima ante las mayorías, y ante ciertas minorías intelectuales también: es la democracia política propia del Estado de Bienestar lo que por lo regular los inspira para defender la 'democracia' en abstracto frente a las groseras dictaduras de izquierda".²³

Asimismo podríamos concluir que durante el período 1940-1958, el desgajamiento de la CTM planteó serios problemas a la supervivencia de sindicalismo de control. No porque en ese momento existiera una fuerza hegemónica de control alternativo a la CTM y con una ideología independiente a la ideología estatal, sino más bien porque existían las condiciones para que en un futuro no lejano eso se produjera teniendo como base las organizaciones liberadas del control cetemista.

Lo que estaba en juego para el Estado entonces, era la definición de una nueva forma de poder sindical que no podía acompañarse de políticas reivindicativas como lo había sido durante el período del cardenismo.

Indudablemente la nueva forma de política implantada a través del charrismo sindical, significó una redefinición de la acción política del Estado frente a las masas. Con ello, la política de masas impulsada durante el cardenismo llegaba a su fin. Había servido para encuadrar a los trabajadores en organizaciones sindicales y lo que en esta ocasión importaba era conservar la fuerza de ellas bajo el control del aparato estatal.

²³Argueda Sol. *Op. cit.*, pp. 24-25

70

4. Las políticas de Desarrollo Estabilizador: 1958-1970

4.1. Inestabilidad económica y política

Para los años sesenta, las negociaciones entre gobierno, sindicatos y organizaciones empresariales eran el mejor ejemplo de los cambios estructurales que iban tomando curso en el Estado mexicano, transformaciones que por algún tiempo pasaron desapercibidas, pero que sin embargo permitieron concluir que el Estado de Bienestar no era el resultado únicamente de los programas gubernamentales, sino que en gran parte era el resultado de las transformaciones estructurales en la relación entre Estado y sociedad.

Hasta este período, la mejor referencia para analizar el nuevo patrón de control de burocratización de la sociedad por parte del Estado, se encuentra en el fortalecimiento del movimiento institucionalizado y la consecuente centralización del aparato estatal. Esto fue lo que sentó las bases para el surgimiento de nuevas formas de política social en los campos de la educación, distribución del ingreso, salud pública y vivienda social. La evolución de políticas para abatir el desempleo y las propias técnicas de gestión económica también encontraron un campo de acción abierto a raíz del proceso de reestructuración de la economía nacional, que a la vez generó condiciones para la expansión capitalista.

Para esta etapa, la incorporación al parque industrial mexicano de tecnologías externas así como de máquinas y herramientas, generalizó la introducción del proceso semiautomático como método de organización del trabajo en los polos

dinámicos de la actividad productiva. La intensificación del desarrollo de la acumulación y la división del trabajo se profundizaron con el predominio del capital extranjero en la industria, con el desarrollo de la industria estatal y con la incorporación de un capital fijo importado que reclamaba la industrialización del país.¹

Con ello, el Estado pretendía ofrecer condiciones más favorables de explotación de la fuerza de trabajo a las nuevas exigencias del proceso de industrialización y de acumulación del capital.

Es así como durante "la década de los sesenta surge un proletariado industrial moderno junto a una clase obrera tradicional cuya expresión orgánica en el plano político cristalizó en las movilizaciones y la represión del movimiento ferrocarrilero y magisterial al final de los años cincuenta. Esta diferenciación del proletariado industrial, era producto también de la desigual configuración del aparato productivo caracterizado por la heterogeneidad tecnológica, provocada, a su vez, por la introducción de nuevas tecnologías y métodos de producción, así como por los desiguales niveles en la productividad".²

De esta manera, se inició un período de ampliación paulatina del Estado hacia instancias significativas de la sociedad civil mexicana, que tuvo una trayectoria de lucha por la emancipación de las organizaciones sindicales que protagonizaron el movimiento obrero.

La tendencia al estancamiento, surgida en la década de los cincuenta, se agudizó

¹Sotelo Valencia Adrian. "Crisis y transformación del proceso de trabajo en México. En Revista de Estudios Políticos, p. 55

²Idem, p. 55

en los dos primeros años de los sesenta, debido a la transición de una etapa a otra, dentro del modelo de sustitución de importaciones que el país había adoptado. La economía enfrentó una serie de obstáculos entre los que se encontraron la contracción de la inversión, la pérdida del dinamismo del sector industrial y el rezago del sector agrícola, que en su conjunto afectaba el crecimiento económico. La situación exigía una planeación de mayor cobertura, orientada a superar los obstáculos que se presentaban y alcanzar mejores niveles de desarrollo.

Dichas necesidades se consideraron y replantearon en la implantación de la política de desarrollo estabilizador que fue el modelo adoptado durante los períodos presidenciales de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz respectivamente.

"En realidad, el desarrollo estabilizador no es sino la continuación de la política anterior por otros medios. El financiamiento deficitario de la actividad estatal deja de descansar en la emisión monetaria inflacionaria, para reposar en créditos del exterior y en la canalización hacia el sector público de ahorros genuinos, captados por sociedades financieras y bancos hipotecarios, a través de la mecánica de depósito legal. Una vez en manos del sistema financiero público, dichos fondos son recanalizados en beneficio de la iniciativa privada".³

Sin embargo, el desarrollo estabilizador no se basaba sólo en acumular reservas de dólares o de divisas en general, sino en un flujo de divisas hacia México, sobre todo desde los Estados Unidos.

³Wionczek S. Miguel. *Op. cit.* p. 103

A saber, este flujo de divisas sostenido, se articulaba en el desarrollo estabilizador principalmente mediante tres vertientes. La primera de ellas correspondía a las exportaciones, en el entendido de que la sustitución de importaciones no implicaba dejar de exportar, sino todo lo contrario, implicaba mantener un nivel similar de exportaciones mientras se importaba menos, había un excedente de divisas que podía ser canalizado hacia el desarrollo sin presiones importantes hacia el aumento de los precios. Esto a su vez permitió ciertos niveles de industrialización y la consiguiente creación de fuentes de empleo.

La segunda vertiente consideraba la inversión extranjera directa en el país. Para hacer atractiva la inversión en México, tanto de nacionales como de extranjeros, se le dotó de una fuerte protección arancelaria y no arancelaria. Es decir, había impuestos altos a la importación, pero en muchos casos ni pagándolos se podía importar lo que ya se hacía o armaba en México, pues se requería permiso previo y éste rara vez era concedido.

Dentro de esta misma vertiente se debe de tomar en cuenta que los salarios se mantenían bajos en consideración con los de Estados Unidos, Europa o Japón. No se encarecía la mano de obra en comparación con la de los países llamados del primer mundo y la cercanía con los Estados Unidos facilitaba a las empresas de ese país la apertura de sucursales mexicanas con un mercado prácticamente cautivo.

En la última vertiente comprendía lo relacionado con los créditos que México

recibía del exterior. Los préstamos de bancos extranjeros, también en primer término los de los Estados Unidos ya que Europa y Japón absorbían en su reconstrucción e industrialización interna casi toda su propia capacidad de crédito, apuntaban a la inversión extranjera directa.

El crédito del exterior era una forma complementaria de ingreso de capital, que se daba en términos de nivel de inversión directa y del nivel del comercio exterior. Sin embargo, las tasas de interés eran relativamente bajas y la suma de las tres fuentes de divisas permitió que una determinada política económica pudiera ser aplicada y que el resultado fuera un crecimiento económico importante con un ritmo muy bajo de aumento de los precios.

"Lo cierto es que desde 1960 a 1970 se vive una inflación reducida, una habilidad cambiaria y un crecimiento más rápido de la economía mexicana. Esta expansión gira ya en torno a la gran empresa monopólica tanto nacional como extranjera, productora de bienes de consumo durable, para las capas medias de la población".⁴

La estabilidad de precios contribuía al auge impresionante del sistema financiero, público y privado, cuya tasa de crecimiento durante la década de 1960-1970 es más de dos veces mayor que la del producto nacional bruto. Igualmente durante el período de relativa estabilidad de precios se observa un ligero aumento de las percepciones reales de los trabajadores, que habían seguido una curva descendente desde la Segunda Guerra Mundial.

⁴Sepúlveda Amor Bernardo. Las Empresas Transnacionales en México, p. 67

Dicho en otras palabras, "la política de desarrollo estabilizador intentaba, en consecuencia, estimular la economía pero sin incurrir en lo que había sido el ciclo recurrente de la inflación-devaluación. La política se basaba en la necesidad de generar un volumen creciente de ahorro voluntario mediante el desarrollo de nuevos instrumentos, a diferenciar del ahorro forzado, es decir, inflacionario. Tenía en común con los gobiernos anteriores los siguientes objetivos generales: alcanzar ritmos de crecimiento elevados, incrementar el ritmo de inversión y la productividad, mantener un tipo de cambio estable y corregir la distribución del ingreso aumentando para esto el nivel de salarios reales y la participación del salario en la economía".⁵

Para alcanzar los objetivos planteados en las políticas del desarrollo estabilizador, se adoptó un esquema fiscal que promoviera la reinversión de utilidades más que el pago de dividendos, así como un programa de subsidios e inversiones que fomentara la inversión productiva, lo cual dio como resultado un bajo coeficiente tributario. Se promovió el otorgamiento de un rendimiento real positivo a los ahorradores, es decir, un premio sobre la inflación; ello originó que el déficit entre ingreso y gasto del gobierno federal pudiera ser financiado por los medios no inflacionarios. A su vez, el crecimiento del sistema bancario y del ahorro financiero fomentado con tasas de interés atractivas, permitió que a través del encaje legal se incrementara la disponibilidad de recursos para financiar el déficit. Se podía mantener así un sistema de baja tributación con el cual también se estimulaba la formación de capitales.⁶

Sin embargo, como contraparte a las ventajas que ofrecían las políticas antes

⁵Suárez Dávila Francisco. "El Desarrollo Estabilizador: Antonio Ortiz Mena. En México 75 Años de Revolución, p. 401
⁶Idem, p. 401

mencionadas, durante el desarrollo estabilizador se presentó "una tasa de desempleo elevada y creciente originada en el incremento de la productividad agrícola y manufacturera, el rápido crecimiento demográfico y un acelerado proceso de urbanización; el deterioro en la distribución del ingreso; el déficit comercial crónico y creciente; la anémica base de los ingresos del sector público; la caída en la tasa del crecimiento agrícola y el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones de bienes de consumo final, sustentado en una protección excesiva".⁷

Al efecto, la política fiscal otorgó incentivos y el sector público hizo grandes inversiones en infraestructura, ambos factores para asegurar la rentabilidad de las inversiones del sector privado sin que se fortalecieran suficientemente los ingresos. Por otra parte, se evitaron monopolios mediante la creación de empresas públicas y la admisión selectiva de empresas extranjeras.

De esta manera, el Estado de Bienestar en México asume un importante papel en el gasto público a través de la utilización de un cuerpo de instrumentos de planeación indicativa que no implicaba el control directo de la economía, sino la implementación de políticas fiscales y monetarias que tenían por objeto indicar y estimular las acciones del capital privado.

Es así que los movimientos del Estado para expandir la economía estaban reflejados en la asignación de recursos a los diversos sectores de la sociedad. De esta forma, el Estado llevaba a cabo el control de la sociedad a través del gasto público.

⁷Idem, p. 404

La entrega de bienestar que durante este período ofrecía el Estado mexicano comprendía el nivel, la distribución y el patrón de consumo dentro de la sociedad. La manera de como la clase obrera se encontraba subordinada al capital puede ser apreciada a partir del estudio de las diversas formas de reproducción y control del trabajador, a través de tantas instituciones del Estado.

Es importante hacer notar que "el reforzamiento del control sobre los obreros, no sólo se debió al debilitamiento de éstos por la derrota ferrocarrilera, sino que también el Estado sacó importantes lecciones que le hicieron de inmediato, revisar y afinar el funcionamiento de los órganos administrativos que tenían que ver con este sector en primera instancia, pero también redefinió toda su política global frente a las grandes masas; no es casual que en el mismo año haya proclamado el 'desarrollo estabilizador', para reivindicar socialmente el desarrollo. Que el 98% de las huelgas se hayan conjurado, quiere decir que el Estado activó profundamente el funcionamiento de los mecanismos burocráticos que manejaban los problemas laborales. Este es un caso específico en el que se mostró como, de una crisis, el Estado podía salir fortalecido y la administración pública mucho más sensibilizada".⁸

Dicho en otras palabras con las políticas del desarrollo estabilizador se iniciaba un nuevo período de gestión de política estatal: de política de masas a la política contra las masas, del período del populismo al autoritarismo. La tónica política de esos años estarían marcados por el sello de la intransigencia y la represión estatal frente a la lucha de la clase obrera.

⁸Fernández Santillán José. Op. cit., p. 92

Entre algunos de los más importantes ajustes, destaca la reforma del Artículo 123 Constitucional para hacer partícipes a los trabajadores de las utilidades de las empresas; la modificación al sistema de fijación del salario mínimo por región, para lo cual se instaló una comisión para tal fin; y, la reglamentación a la defensa del trabajo infantil y femenil. Dichas adecuaciones de control laboral generadas con López Mateos, continuaron durante la administración de Díaz Ordaz.⁹

Con estos aspectos el sistema consideró la fuerza de trabajo como mercancía vendible para el momento en que el desempleo pueda ser absorbido de nuevo por el proceso productivo. Por otra parte, el sistema imponía disciplina y autorrestricción sobre la fuerza de trabajo en general, al establecer condiciones y límites para la obtención de beneficios.

En lo que respecta a la atención médica, esta se entregó al trabajador en forma directamente social por parte del Estado. "Los servicios médicos continuaban actuando como una poderosa agencia de control social que legitimaba al sistema al exaltar la científicidad del ejercicio de la medicina; que legitimaba la división social del trabajo al afirmar el papel subordinado del trabajo a través de la relación doctor-paciente; y, que fetichiza al Estado al mostrarlo como una institución benevolente y preocupada por la salud del ciudadano. En este sentido el IMSS redobla durante el período los servicios de salud y en 1959 se refuerza sensiblemente la política de seguridad pública al crearse el ISSSTE, el cual cumplió un doble propósito: llevar la seguridad social a los burócratas y contar con su apoyo político".¹⁰

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

⁹Ruelas Granados Alejandro, y otros. Gobernantes y Presidentes Constitucionales del México Independiente, pp. 287-296.

¹⁰Fernández Santillán José. Op. cit. pp. 91-92

Particularmente, en el aspecto de vivienda que se venía constituyendo en una problemática que adquiriría un enorme auge, el Estado controlaba el sistema de bienestar por medio del financiamiento y el gasto público. La participación del gobierno en el problema de la vivienda no es directa sino que se verifica a través de la asignación de recursos para los programas de construcción.

En otras palabras, "aún cuando aparece la CONASUPO para atender los problemas de abastecimiento de comestibles; diversos organismos que realizaron proyectos de construcción de vivienda; las instituciones financieras que ponen en servicio programas de crédito a largo plazo con reducidas tasas de interés; en contraparte se extiende el abanico de relaciones burocráticas a lo largo y ancho de la administración pública, cuyo papel ante las masas no deja de ser contradictorios; por un lado otorgó servicios y prestaciones que elevan el nivel de vida de los trabajadores, por otra, sirvió como instrumento de mediatización y de control".¹¹

A partir de una observación general del gasto estatal en servicios sociales es indudable que el Estado de Bienestar en México había venido evolucionando a un creciente costo, ello no significaba un mejoramiento de los servicios entregados, sino que estuvo ligado al encarecimiento de los mismos servicios ya existentes y al aumento de la demanda social de beneficios a causa del crecimiento poblacional, de la estructura de la edad de la sociedad -una mayor proporción de niños-, pero sobre todo del incremento en el desempleo.

Como uno de los ejemplos más notables de la inestabilidad económica y política

¹¹Idem, p. 93

de los sesenta, resalta la presión que ejerció ante el Estado el sector empresarial ante el fracaso de la reforma fiscal incluida dentro de los puntos del desarrollo estabilizador. El Estado tuvo que cambiar sus objetivos debido a los constantes ataques emanados de estos grupos a pesar de que México tenía una de las tasas impositivas más bajas de los países latinoamericanos.

El sistema fiscal no logró regular, mucho menos afectar, los intereses de los altos estratos sociales. El poder económico trataba de determinar en forma más directa la composición del poder político, y no sólo en la superficie sino también en las estructuras internas de la burocracia estatal, al ponerse al nivel de la composición técnica para poder así discutir cuestiones como: tasas y niveles impositivos, aranceles, auditorías fiscales, reglamentación sanitaria, control de prestaciones laborales y de seguridad social.

De tal forma que "los objetivos del desarrollo estabilizador entraron en contradicción con las evidencias de que las estructuras económicas y sociales del país aparecían día a día más polarizadas, a pesar de que los discursos oficiales que trataban de ocultar las verdaderas dimensiones en las que se debatía la vida nacional".¹²

Con ello, "el 'milagro mexicano' tenía bajo sus pies soportándolo la miseria de la mayoría; como era lógico esperarse los apoyos sociales, aunque sujetos por la poderosa maquinaria gubernamental sufrieron un debilitamiento, al igual que las justificaciones demagógicas desgastadas a fuerza de repetirse. El preámbulo violento de tal crisis lo fue el movimiento estudiantil de 1968. El Estado mexicano

¹²Idem, p. 108

podía hacer gala de un férreo control de las masas populares, aumentado a raíz de los acontecimientos obreros de 1958, por medio de la fidelidad de las burocracias sindicales y agrupaciones campesinas; pero el sector estudiantil, en su mayoría de clase media no había visto la mano burocrática sobre sí, por lo que resultó el más explosivo en los momentos en que el sistema sufría un deterioro".¹³

En conclusión, los desajustes políticos y económicos que se desprenden de lo anterior cobraron su manifestación primaria en la composición social. Aun cuando se registró un aumento gradual en el salario durante la década de los sesenta, el mínimo de bienestar se redujo considerablemente. El aumento de los servicios de salud, la expansión del sector educativo y de los servicios de urbanización, encontraron, en su concatenación, ese estrato social que puso en jaque al sistema político en su conjunto: las clases medias.

Durante el período del desarrollo estabilizador el principal móvil del Estado de Bienestar en México fue el papel del gasto y sector públicos. Un sector público importante que impulsó, por un lado, la economía, al encomendar a empresas muy diversas la ejecución de grandes obras para su desarrollo o de carácter público. Por otro lado, al suministrar bienes y servicios a precios de subsidio, contribuía a un nivel bajo de crecimiento de los precios y a una alta rentabilidad de las empresas privadas, que no contaban con una competencia externa importante y cuya competencia interna era regulada y limitada. Las utilidades de las empresas no se verían en riesgo por un buen tiempo.

¹³Idem, p. 189

Todo este esquema, sin embargo, estaba dependiendo en última instancia de la estabilidad del principal mercado de nuestra ventas al exterior y de nuestra principal fuente de inversión directa y de crédito: los Estados Unidos; de tal forma, que si la economía de ese país tenía dificultades, también las tendríamos nosotros, aunque se expresaron de manera muy diferente.

4.2. Crisis económica y ruptura en el equilibrio de fuerzas.

La creación del Estado de Bienestar en México, no fue resultado exclusivo de la lucha de los trabajadores, sino que reflejó también la necesidad de capital y del Estado para controlar las luchas obreras y preservar la existencia de la fuerza de trabajo. Con relación a estos objetivos, el Estado de Bienestar también los alcanzó.

Sin embargo, si el Estado de Bienestar consiguió aparecer como una estrategia exitosa, ello se debió a que el capital privado había entrado a una etapa de tremenda expansión que creó las condiciones en las cuales el gasto estatal y el Estado de Bienestar podían desarrollarse sin dañar la acumulación capitalista y sí por el contrario, confiriéndole un cierto grado de proporcionalidad y capacidad de consumo a la sociedad. Cuando esta onda expansionista comienza a tener problemas en su desarrollo, los límites del Estado de Bienestar van quedando al descubierto y las políticas estatales se revelan como una respuesta inadecuada para la crisis.

La crisis a la que se hace referencia, es la que se origina con la caída de la tasa

de ganancia que se observa al final de los años sesenta, misma que se ve reforzada por la profundización de los desequilibrios intersectoriales del desarrollo precedente del capitalismo industrial, así como por la confluencia de la desvalorización de los sectores que habían financiado la acumulación del capital en su polo más dinámico: la gran industria.¹⁴

El modelo de desarrollo seguido desde 1940, si bien había mostrado una importante capacidad de crecimiento en el producto, también originó a una fuerte polarización en la productividad e ingresos de la población rural. A partir de 1966 empezó a mostrar signos de agotamiento e incongruencia con las necesidades reales del país. Entre ellos, el deterioro en la dinámica productiva de los productos básicos resultó significativa.

La caída del producto agrícola a mediados de los sesenta, concaminante al estancamiento de los precios agropecuarios y a la disminución de la inversión productiva, había convertido a la agricultura en una fuente de endeudamiento externo con un creciente déficit comercial y, sobre todo, había convertido a México en una economía importadora de alimentos y materias primas.¹⁵

La política agropecuaria que se puso en marcha en este período buscaba acelerar la modernización del sector e indujo a la sustitución de los cultivos tradicionales por aquellos que ofrecieran una mayor rentabilidad económica. Esto a causa de que la demanda nacional efectiva de productos básicos parecía estar resuelta en lo fundamental.

¹⁴Sotelo Valencia Adrián, *Op. cit.*, p. 56

¹⁵*Idem.*, p. 56

"En la medida que la acumulación de capital había privilegiado las ramas dinámicas en detrimento de las tradicionales, se privilegió aún más el consumo suntuario, el desarrollo de consumo de bienes duraderos, intermedios y, en menor medida, de capital. La producción de bienes de capital acrecentó en cierto momento la sustitución de importaciones pero, cuando ésta experimentó una fuerte desaceleración, la importación de equipos y medios de producción sucedió a la acumulación sustantiva. Esto se reflejó en un déficit de la balanza de pagos y en una mayor centralización económica en el ámbito del gran capital nacional y extranjero".¹⁶

Por otra parte, para impulsar el proceso de industrialización fue necesario elevar los precios relativos de los bienes industriales respecto a los primarios, a través de la protección, para poder así estimular la inversión industrial. Ello fue originado por "la creciente desvalorización del 'sector externo' manifiesta en la caída de las exportaciones y en el incremento de las importaciones, lo cual generó un déficit histórico que fue financiado primeramente con recursos internos pero que, más adelante, ante la afluencia del capital extranjero sobre todo a partir de la década de los cincuenta, vino a depender del financiamiento externo, dando origen, así, a un crecimiento en flecha de la deuda externa en el curso de la década de los setenta".¹⁷

En complemento, la institucionalización de la relación salarial y de una norma de consumo mínimo habían representado un logro importante de la clase obrera, sin embargo, sus beneficios normalmente se extendieron a un sector reducido de los trabajadores, particularmente el sector sindicalizado y el sector sujeto a contrato

¹⁶Idem, p. 56

¹⁷Idem, p. 57

colectivo. Por el contrario, muy poco o nada fue a dar a manos del grueso de las clases populares.

"Los salarios de los obreros de la nueva industria en expansión habían mejorado sensiblemente frente a la erosión de los niveles de vida de los trabajadores de las ramas tradicionales durante los años cuarenta y cincuenta. Esta situación, acrecentada por la diferenciación de la industria dinámica y tradicional, había provocado una diferenciación político-sindical en la clase obrera que repercutía en una ausencia del nuevo proletariado industrial en las grandes jornadas de lucha de los años sesenta".¹⁸

Esta política encuadraba las relaciones entre Estado, movimiento obrero y sector empresarial en un marco de compromiso que garantizaría estabilidad en los niveles de precios y de salarios de acuerdo a las estimaciones oficiales. Sin embargo, lo que desde el punto de vista del empresario representó un compromiso voluntario de acatar las indicaciones gubernamentales, desde la perspectiva del trabajador significó la restricción obligatoria de limitar las demandas salariales al crecimiento de la productividad.

Asimismo, dicha política obligó a la clase obrera a aceptar las legislaciones anti-obreras y, en algunos casos, a renunciar al derecho de huelga. Las razones que explican por qué el movimiento obrero aceptó esas medidas sólo se entiende a la luz de las expectativas de conseguir la expansión económica preconizada por el Estado de Bienestar y, por lo tanto, de mejorar las condiciones de vida en el futuro.

¹⁸ *Idem*, p. 57

"La poca o nula participación de los salarios en la esfera del consumo dinamizados por la gran industria sería, así otro elemento detonante de la crisis. El capitalismo industrial mexicano se había expandido y desarrollado sobre la base de un mercado reducido a la demanda de núcleos de la población pertenecientes a los estratos superiores y medios de la burguesía. Este conjunto de fenómenos, en su articulación y desencadenamiento, explican el desarrollo de la acumulación del capital en el núcleo más dinámico de la economía: la gran industria manufacturera".¹⁹

En términos generales, se puede decir que en esta fase de los años sesenta, existieron demandas de la clase capitalista que pugnaba por asegurar la apertura de nuevas áreas de valorización del capital hacia las cuales canalizar los valores acumulados en la fase anterior.

La fuerza de estos elementos obligó al Estado a emprender un proceso de organización económica caracterizada por una mayor intervención estatal y la adopción de varios instrumentos para fortalecer la acumulación de capital. Sin embargo, este intervencionismo estatal en la economía fue también la causa de otras contradicciones y conflictos.

En otras palabras, se comprueba una crisis estatal, es decir, la forma histórica del Estado mexicano choca con los requerimientos de la acumulación de capital, lo que se manifiesta en una ostensible pérdida de capacidad de gestión económica.

¹⁹Idem, p. 58

La necesidad de un cambio estructural surgió en esta década en el momento en que el país ingresa a la nueva fase del proceso de acumulación cobrando forma y amplitud de crisis estructural.

En el aspecto político social, la clase trabajadora, el sector campesino y las fuerzas populares se organizaron buscando igualdad en las acciones centrales del Estado hacia la promoción del bienestar social de los sectores mayoritarios de la población. En contraparte el gobierno trataba de dar respuesta y promoción a las demandas populares, por medio de programas sociales y económicos con objetivos igualitarios. Pero, al hacerlo, se planteaba también la superación del vacío de legitimidad política

Indudablemente el movimiento de 1968 dejó claramente expresado que uno de los logros del desarrollo estabilizador fue el fortalecimiento y expansión de las clases medias que se alejaban de las formas tradicionales de la vinculación sociedad-Estado. Aunque producto del sistema, sucedió que las clases medias no eran susceptibles de corporativizarse, sino que se inclinaba mucho más a una lógica individual-privatizante que a los principios solidarios emanados de la ideología de la revolución mexicana.

Su lógica económica a partir de la automatización de sus formas de reproducción y sus principios ideológicos, las hacen difícilmente aglutinables en grupos de interés permanentes.

Con ello se podría deducir que "la matanza del 2 de octubre de 1968, en

Tlatelolco, fue otro reflejo de crisis política. La matanza fue necesaria desde el punto de vista estatal, de la razón de Estado, para evitar, una vez más, que el modo de dominación se viera sustancialmente modificado, ya que el movimiento estudiantil-popular estaba ganando simpatías y adeptos entre los sectores obreros sometidos al charrismo sindical".²⁰

De tal forma que "el golpe del 2 de octubre no fue contra los estudiantes, aunque hayan sido éstos los que murieron en su mayoría y los que principalmente fueron encarcelados, sino contra la insurgencia sindical en potencia que los estudiantes estaban logrando al desnudar las formas autoritarias del gobierno de ese momento y del régimen en general, contra los controles del todavía flamante e inocuo Congreso del Trabajo, fundado dos días antes. Que después de la matanza el gobierno haya recurrido al conocido expediente de las reformas relacionadas con asuntos de representación y elecciones, no quiere sino decir una cosa: que los sucesos del 2 de octubre fueron el punto final, la 'solución del Estado' para evitar que la crisis política en la esfera del poder se extendiera al modo de dominación de clase".²¹

En otras palabras, las causas del movimiento de 1968, entre otras, fue desechar las formas tradicionales de interacción sociedad-Estado y vaticinó, en términos económicos, pero también políticos, la muerte del pacto social sobre el que se edificó el desarrollo estabilizador.

Como menciona Ricardo Uvalle, "el divorcio del Estado y la sociedad en ningún momento resulta contraproducente a la burguesía. Al contrario, el Estado no sólo

²⁰Rodríguez Araujo Octavio, *Op. cit.* p. 18

²¹*Idem*, pp. 18-19

necesita distinguirse de la sociedad y sobreponerse a la misma, sino que también necesita como Estado de clase tener una autonomía frente a la sociedad y sus conflictos, porque de este modo tiene mejores posibilidades de representar los intereses de la burguesía. Si el Estado no fuera autónomo frente a la sociedad, la lucha de clases lo absorbería y por consiguiente sería anulado al mismo tiempo que la sociedad. Para evitar esto, las clases sociales someten a su arbitrio las pugnas que las dividen; y aún la misma burguesía tiene que aceptar estas reglas del juego político para seguir dominando la vida social".²²

Así, durante el desarrollo estabilizador las crisis administrativas de bienestar se transfiguraron en crisis políticas. El Estado mexicano basó y configuró su legitimidad en su capacidad simultánea de dar respuesta a la valorización del capital y a la justicia-bienestar social de las masas trabajadoras; sin embargo, se demostró claramente la incapacidad en su respuesta a estos aspectos.

La satisfacción del Estado a la necesidad de valorización del capital demostró su impotencia o insuficiencia de respuesta respecto de la justicia-bienestar social reivindicada por la fuerza-trabajo; es decir, el capital industrial y financiero no aceleró el crecimiento directo o indirecto de la riqueza y, por ende, no posibilitó la justicia distributiva.

La riqueza nacional estuvo muy por debajo del bienestar, la justicia y la pacificación social. Los recursos de capital fueron demasiado escasos y deficitarios de cara a las expectativas y a los objetivos de las masas, propietarios sólo de su fuerza de trabajo.

²²Uvalle Berrones Ricardo. El gobierno... p. 87

Por otro lado, la satisfacción del Estado a las necesidades de bienestar y seguridad social de los trabajadores, implanta un programa sistemático de subsidios en los precios de las mercancías básicas y de los servicios públicos, produjo serios desequilibrios entre el gasto social e inversión productiva; graves dificultades en el ahorro interno y en el crecimiento de la riqueza; distorsiones en la relación agricultura-industria; lentitud en las innovaciones productivas; y, tibieza en la formación de actividades favorables a la responsabilidad y al rendimiento en el trabajo.

Paradójicamente, el esfuerzo por realizar generalizada y rápidamente el bienestar, la justicia y la paz social en el país, tuvo consecuencias no requeridas o no calculadas al frenar el crecimiento de la riqueza y de la productividad nacional.

De esta manera, los resultados nada favorables de las administraciones de los años sesenta amenazaban al sistema como un conjunto de problemas importantes. Entre estos cabe mencionar el retraso en la producción de algunas ramas clave de la economía -siderurgia, petróleo, electricidad y minería, entre otros-; el progresivo debilitamiento de la inversión privada de capital, particularmente en aquellas ramas de la economía con bajas perspectivas de rentabilidad -producción de bienes de consumo popular y de algunos bienes intermedios-; el severo deterioro del sector agrícola; y, sobre todo, el grave rezago del gasto público en el llamado bienestar social-vivienda, seguridad social, educación, servicios municipales, etc.-.

Todo presionaba simultánea y competitivamente sobre las finanzas estatales, problema que se agudizaba en el contexto definido por la crisis internacional del capitalismo y el debilitamiento de un patrón de acumulación que veía ampliar rápidamente los desequilibrios básicos que lo definían.

5. Los impactos de la crisis: 1970-1982

5.1 Luis Echeverría Álvarez: el desarrollo compartido

Hacia fines de los años sesenta, el Estado mexicano atravesaba por un fuerte debilitamiento en la promoción del desarrollo económico y en el cumplimiento de las tareas sociales, lo que expresaba claramente en la disminución tanto del gasto corriente, como, principalmente de la inversión pública, que redujeron su ritmo de crecimiento a partir de 1965 debido a una política económica que buscó subsidiar y complementar al capital privado, cuestión que se tradujo en el lento crecimiento de los ingresos públicos y en el deterioro financiero de las empresas estatales, ambos elementos explícitos en la débil estructura fiscal y en la política de subsidios del sector paraestatal.

El medio a través del cual se compensó la insuficiencia de los ingresos estatales fue, como ya se mencionó, el rápido crecimiento del endeudamiento público interno y externo. Así, la política de gasto público se vio obligada a desempeñar un papel de apoyo a la acumulación privada aunque implícitamente contuviera los elementos que le impedirían en el largo plazo mantener esa función.

La rápida acumulación del capital ocurrida durante el llamado desarrollo estabilizador exigía, contradictoriamente, un mayor grado de intervención del sector público en términos de las funciones que antes, sobre todo entre 1930 y 1950, había desplegado con éxito. De esta manera, las demandas que reclamaban los capitalistas y en general la sociedad mexicana del Estado se acrecentaba lejos de disminuir, cuestión que se traducía en una fuerte presión

sobre las finanzas públicas, sin que por otra parte hubiera indicios de modificaciones significativas en materia tributaria ni de política de precios y tarifas del sector público.

La progresiva pérdida del dinamismo del sector público condujo en los años sesenta a un verdadero nudo de estrangulamiento de bienes y servicios estratégicos indispensables para la expansión económica. El estancamiento del sector público como uno de los aspectos más negativos influyó para mantener el mercado interno bajo estrechos límites de crecimiento; es decir, el estímulo público en la demanda agregada se contrajo. La economía mexicana se dirigía, pues, hacia 1970 por una vía de crecimiento que estrechaba sus bases de expansión.

La crisis de la economía mexicana que se perfilaba desde fines de los años sesenta no puede ser atribuida, desde la perspectiva del comportamiento económico del Estado a una intervención desmedida que alimentara el déficit público; en todo caso es justamente lo contrario; es decir, la expansión estatal debe ser entendida como respuesta a la reacción frente a una crisis que no radica en la mayor presencia económica del Estado

Además, "la crisis era el desenmascaramiento de la verdadera realidad del desarrollo mexicano; el tan tallado 'milagro' no se había logrado. Ahora podía verse con más claridad que el régimen de la revolución tomó el camino de la industrialización a costa de la pauperización de las masas populares. El papel rector del Estado estaba fuera de toda discusión, las demandas y descontentos

quedaron muy lejos de poder alcanzar el nivel de cuestionamiento global e instrumentar una alternativa viable y diferente a la ofrecida hasta entonces. El grado organizativo de los grupos descontentos era realmente pobre. A pesar de todo, el grueso de las masas obreras y campesinas estaban en las manos de organizaciones identificadas con el régimen. Frente al espontaneismo y a las verbalizacionesseudoradicales, había todo un sistema político cuya base de apoyo seguía siendo la política de masas".¹

En consecuencia, era preciso, replantear la política económica del Estado. Hasta 1970 la estrategia económica se caracterizó por la moderación del gasto público que buscaba complementar las inversiones privadas para impulsar un crecimiento económico estable. Sin embargo, dada la nueva coyuntura, el Estado tuvo que enfrentar presiones inflacionarias, riesgos de recesión y una inequitativa distribución de los beneficios del crecimiento económico. La política adoptada entonces consistió en una mayor intervención que se tradujo en un crecimiento sin precedentes del sector paraestatal y una desmesurada expansión del gasto público.

La mayor intervención del estado tendría como propósito principal corregir los desequilibrios sociales acumulados durante el desarrollo estabilizador. Para ello, el régimen de Echeverría implanta una nueva política denominada el desarrollo compartido, mismo que se fijó teóricamente como objetivos fundamentales el aumento sustancial del empleo; el mejoramiento de la distribución del ingreso y en consecuencia, de la calidad de vida de los sectores populares; el fortalecimiento de la independencia económica mediante la reducción del

¹Fernández Santillán José, *Op. cit.*, pp. 117-118

desequilibrio del comercio exterior; y, un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.

En otras palabras, "la política del desarrollo compartido, busca solucionar el problema del desempleo y las desigualdades económicas y sociales, haciendo uso del gasto y la inversión pública como instrumentos para hacer frente a los rezagos en materia de educación, salud y vivienda; al mismo tiempo persigue dar apoyo a las exportaciones superando la ya agotada sustitución de importaciones de bienes de consumo final buscando la creación o adaptación de tecnologías propias. La política de Hugo B. Margain puede considerarse como una transición entre el desarrollo estabilizador y el desarrollo compartido, en el que se realiza un esfuerzo por conciliar el mantenimiento del equilibrio interno y externo, al tiempo que logra financiar un desarrollo más equitativo".²

De esta manera, el fortalecimiento del sector público, y en particular la inversión pública, eran los elementos responsables y con la capacidad suficiente para dirigir el crecimiento económico. Ello como parte del ordenamiento constitucional que prevenía una economía mixta. Así pues, la concepción presidencial implicaba un diagnóstico que atribuía parte de las dificultades que ya encaraba la economía mexicana en los sesenta a la subordinación de la economía pública a los intereses privados, y sobre todo a su debilitamiento.

Para 1971, "comienza uno de los mayores despliegues de cambio institucional del país con la creación de un sinúmero de instituciones, tales como el IMCE y CONACYT. Simultáneamente se da una política de apertura comercial con fines

²Suárez Dávila Francisco. "Política Hacendaria y Económica Política en el México Posrevolucionario". En México 75 años de Revolución, p. 408

antiinflacionarios mediante reducciones en los controles cuantitativos y en los aranceles. A partir de 1972 la política de gasto público se torna deliberadamente expansionista y se convierte en el eje de la política económica del régimen. En ese año el gasto aumentó en 40% y el de inversión en 84% todavía con una inflación relativamente baja, que en 1971 fue de alrededor del 4% y en 1972 del 5%.³

Al mismo tiempo, se pretendió acelerar el crecimiento económico y corregir los desequilibrios acumulados por el anterior desenvolvimiento económico. En los inicios de la década de los setenta, el gobierno enfrentó a crecientes presiones inflacionarias y una tendencia hacia el estancamiento económico. El primer objetivo del régimen fue, por ende, combatir esas presiones reduciendo el déficit fiscal y equilibrando la balanza comercial con el exterior.

Ante esta situación y aprovechando el aumento de las reservas internacionales y las extraordinarias facilidades de crédito externo, el gobierno decide aumentar sustancialmente sus inversiones desde 1972 con el propósito de reactivar la economía y aumentar la prestación de servicios sociales, aun a costa de un mayor déficit presupuestal y un creciente endeudamiento.

De tal forma, que a partir de ese año se lleva a cabo una política de crecimiento del gasto público en proyectos económicos que incrementaban la oferta de dinero frente a una oferta de bienes de consumo popular, intermedios y de bienes de capital. Esto configuró un centro irradiador de presiones inflacionarias por las condiciones particulares de política económica y los antecedentes estructurales

³Idem, pp. 408-409

de la propia economía mexicana. Con ello, se veía afectada la propia eficacia del gasto público para garantizar automáticamente efectos expansionistas en condiciones de mantenimiento de una estabilidad financiera.

En lo que se refiere al crecimiento del gasto corriente, éste no obedeció sólo a una lógica anticíclica, sino sobre todo a la atención de rezagos importantes en materia de bienestar social y educación que tendían a expresarse ya con gran explosividad social, lo que impedía en la práctica una jerarquización de políticas y su eventual racionalización.

En suma, el gasto financiero estatal perdió coherencia y le restó estabilidad al Estado para imponer sin titubeos una política económica expansionista. Así, después de dos años, 1972-1973, de crecimiento del gasto, se regresa a un esquema denominado "austeridad programada", es decir, la política económica era nuevamente reajustada para intentar corregir sucesivamente los desequilibrios existentes.

Durante esos dos años, "la actividad económica creció a ritmos superiores al 8%. Es la reacción contra la 'atonía', en la que cayó el país con graves consecuencias sociales. Se estimuló el gasto público, pero se estuvo lejos de corregir como se pretendía, los problemas del período del desarrollo estabilizador: se produjo un creciente estancamiento agrícola agravado con factores metereológicos; se registraron muy bajos niveles de inversión privada; en el sector externo se registró un bajo crecimiento de las exportaciones, mientras que las importaciones aumentaron desmesuradamente. Por su parte, la insuficiente oferta agrícola y de

alimentos se manifestó en el pero momento, ya que con la crisis alimenticia mundial, los precios subieron a niveles históricamente altos. Asimismo, el desarrollo de los programas de inversión de vivienda a través del INFONAVIT, ocasionaron una elevada inflación en la industria de la construcción. Todo ello generó una serie de graves estrangulamientos de carácter estructural".⁴

Como medida de equilibrio, el gobierno establece un programa de Acción Inmediata Contra la Inflación. Dicho documento se conformaba de 16 puntos contenidos en 3 capítulos fundamentales: el primero se refiere a una política monetaria de control del circulante y del gasto público; el segundo, establece un conjunto de medidas relativas a la comercialización y distribución de bienes básicos y, el tercero, constituye un primer intento por establecer una política de ingresos que incorpore precios, utilidades y salarios.⁵

Sin embargo, los aspectos económicos se recrudecían, sobre todo porque a nivel mundial la situación presentaba condiciones de un elevado deterioro. A la crisis financiera de 1971 que se inició con la inconvertibilidad del dólar, se sumaron la crisis de alimentos, el alza inusitada de los precios de las materias primas y la crisis energética que tuvo lugar en septiembre de 1973.

Para 1974 el conjunto de problemas se acentuaron a grado tal que José López Portillo que funge como Secretario de Hacienda y Crédito Público durante el gobierno de Echeverría, consideraba la situación como un gozne de la historia contemporánea; inflación a niveles de extraordinario peligro; crisis de petróleo, peligro de recesión; y, peligro de que el mundo detuviera su crecimiento

⁴Idem, pp. 410-411

⁵Idem, p. 411

económico y no pudiera disminuir la falta de empleo. Por lo tanto señalaba: que lo mejor que procede y conviene es por lo que ha adoptado el gobierno de la república: gastar prioritariamente, con financiamiento sano que nos permita seguir creciendo y que nos permita resolver los estrangulamientos, los cuellos de botella de nuestra economía y nos ayude a corregir la inflación... La única manera de salir del proceso inflacionario, es producir, aumentar la oferta de bienes y cosas.⁶

Desde este punto de vista, surgen contradicciones reales entre la sociedad y las estructuras existentes del Estado quien tuvo que reestructurar el capital y, la necesidad también de atacar las condiciones de existencia de la clase obrera, materializadas en su nivel de vida y en el presupuesto estatal destinado a los servicios sociales.

"Esta política de claro enfoque Keynesiano, no toma deliberadamente en cuenta el carácter abierto de la economía mexicana. La economía mexicana crece en contra del ciclo internacional. El gasto público continúa aumentando a ritmo acelerado y la balanza de pagos registra saldos crecientemente deficitarios. Todo el período se caracterizó por relaciones difíciles y a veces turbulentas, no sólo, como se ha pensado, con el sector privado, sino también con el movimiento obrero. Se dieron dos aumentos de emergencia, hubo emplazamiento a huelga general en parte por los factores económicos y en parte por los motivos políticos. Ello condujo a un sistema de fijación de salarios de carácter anual".⁷

Entre los aspectos más relevantes de éste período, destacan los cambios

⁶Idem, p. 412. Subrayados del autor del discurso de José López Portillo en la comparecencia en la Cámara de Diputados de octubre de 1974

⁷Idem, p. 412

estructurales que se dieron en materia bancaria. En cuanto a la creación de instituciones, sobresalen los fideicomisos públicos especializados como el Fondo Nacional de Equipamiento Industrial (FONEI) creado en 1971, y el Fondo Nacional de Consumo de los Trabajadores (FONACOT), instituido en 1975. Adicionalmente se crea el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), y el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la vivienda popular (INDECO), y el Fondo de Vivienda Militar.

En 1974, México dejó de ser importador de petróleo y se convirtió en modesto exportador. En los sectores agropecuarios el resultado no fue el esperado, por lo cual, en 1975 se intensificó una política de ajustes en los precios de garantía que, como es el caso de los precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público, se habían quedado rezagados y ello produjo efectos favorables. Como principal instrumento para estimular el crecimiento económico y rectificar rezagos sociales, el número de entidades paraestatales pasó de alrededor de ochenta a más de ochocientas, pero sin tener una base impositiva o generadora de ingresos adecuada.

La política monetaria, por su parte, intentó compensar el déficit del sector público a través del encage legal, lo cual, aunado a factores políticos y psicológicos, llevó a un creciente desplazamiento del crédito del sector privado, lo que a su vez originó paulatinamente una baja en la inversión privada. A partir de 1973 se fue produciendo un fenómeno cada vez más intenso de dolarización de la economía y crecientes fugas de capital.

"Entre 1970 y 1975 la economía necesitó de catorce mil millones de dólares para mantener la libertad cambiaria y el tipo de cambio fijo. Así, la industrialización vía sustitución de importaciones afectó definitivamente la balanza de pagos".⁸

A su vez, la modificación de la estructura de las importaciones en la medida en que requirió bienes intermedios y de capital que anteriormente no se importaban, produciendo con ello bienes de consumo que hasta entonces se adquirían en el mercado exterior. Durante este período la política económica reconoció explícita y abiertamente los costos del proyecto de industrialización y crecimiento estabilizador: el desempleo, la concentración del ingreso, la dependencia y el endeudamiento externo y la baja capacidad del financiamiento del sector público.

No obstante que la inflación y la depresión en 1973 y 1974 dificultaron la implantación de nuevas políticas, se lograron cambios significativos desde el decenio, principalmente en el ámbito fiscal. Las reformas instrumentadas modificaron la política del momento, impulsando el ahorro privado a costa del público; gravaron los ingresos de valores de renta fija, prácticamente exentos hasta entonces, y aumentaron los precios y tarifas del sector público, principalmente de los energéticos, con el objeto de incrementar el autofinanciamiento del sector y aumentar la recaudación fiscal.⁹

Hacia finales de 1975 se realizaron nuevos esfuerzos y se diseñaron nuevos mecanismos para alcanzar el objetivo de disciplina presupuestal. Este presupuesto es el primero que se elabora sobre las bases programáticas al tiempo que se establecen en la ley misma, salvaguardas para que no se

⁸*Ibidem*, p. 415

⁹Villarreal Rene. "El desarrollo industrial de México: una perspectiva histórica". En México 75 años de Revolución, pp. 317-320

adquieran compromisos que rebasen el monto del gasto autorizado, cancelando las posibilidades de reconocer adeudos o efectuar pagos por cantidades fuera de las autorizadas. En apoyo de esa norma, se obliga a que todas las erogaciones con cargo al presupuesto sean debidamente justificadas.

Como consecuencia de esta evolución, el crecimiento económico se fue desacelerando, del 8% alcanzado en 1972 y 1973, al 6% en 1975 y, a pesar de los intentos por evitarlos, la crisis se fue agudizando, manifestándose, entre otras cosas, en importantes fugas de capital. Estos desequilibrios se compensaron con mayor endeudamiento externo, que pasó de 14,500 millones de dólares en 1975 a 19,600 millones en 1976. Debe reconocerse en este contexto el valor político de la decisión de devaluar el peso, con la cual el presidente Echeverría y su Secretaría de Hacienda evitaron a sus sucesores iniciar su gestión con una decisión impopular que resultaba impostergable.¹⁰

En el momento en el que se tomó la decisión de devaluar el peso, en septiembre de 1976, se inició la configuración de un programa gubernamental de estabilización de 3 años. Sin embargo, en una situación de fuertes tensiones, y como una medida de emergencia, el 22 de noviembre de ese año el Banco de México tomó una medida arriesgada en la operación del mercado cambiario, en el sentido de que se resolvió que las instituciones de crédito del país se abstuvieran de operar en el mercado cambiario, con lo que las operaciones correspondientes habrían de realizarse a través de corredores de bolsa autorizados.¹¹

Caracteriza el sexenio 1970-1976 la creación de un sinnúmero de organismos

¹⁰Suárez Dávila Francisco, *Op. cit.*, pp. 417-418

¹¹*Ibidem*, pp. 419-420

descentralizados, empresas de participación estatal mayoritarias y minoritarias, así como la instalación de numerosos fondos, comisiones y fideicomisos; tales creaciones pueden calificarse de agregativas y espontáneas. Es notorio esto en caso de la relación con los obreros, ya que si no era posible mejorar su nivel de vida, si podían crearse instituciones que aparentemente vinieran a "solucionar" las necesidades de vivienda, adquisición de artículos a bajo costo y la protección al consumo.

Pese a los esfuerzos gubernamentales, la crisis trajo consigo la polarización de la riqueza, el desequilibrio de las ramas y sectores productivos y la dislocación del comercio, con lo que salieron favorecidos aquellos establecimientos con más solidez económica y organizativa, es decir, las empresas monopólicas industriales, comerciales y financieras, en detrimento de los pequeños y medianos empresarios. No son pocas las empresas de este tipo que quebraron o fueron captadas por los grandes grupos en operaciones de corporativización.

Además, para el período de gobierno 1970-1976 -un período de recesión- factores tales como la inflación externa, el agotamiento del modelo de industrialización y el creciente déficit comercial, crearon condiciones desfavorables para el comercio exterior mexicano, desembocando en la devaluación de 1976; pese de haberse dado una política de promoción de exportaciones e introducirse algunos cambios técnicos en las tarifas de exportación e importación.¹²

En suma, durante el sexenio de Echeverría el sector estatal reforzó su influencia en la economía mexicana, particularmente en el volumen y el destino de las

¹²Alpudia C. Nora. "Los efectos de la liberación comercial en el empleo". Revista de Investigación Económica, p. 138

inversiones, pero también por medio de la coordinación contradictoria de un conjunto de mecanismos que inciden en aspectos anticíclicos como la política monetaria, crediticia y fiscal, que se relacionan directamente con las relaciones macroeconómicas fundamentales: inversión pública-inversión privada, consumo público-consumo privado, nivel de empleo, relaciones económicas con el exterior.

Desde una perspectiva general puede afirmarse que el formidable ensanchamiento del sector estatal durante el sexenio de referencia obedeció a una combinación de elementos estructurales y exigencias coyunturales relacionadas con el crecimiento cíclico de la producción capitalista, que por otra parte no puede ser abandonado a su propia suerte.

El gobierno de Echeverría reclamó para el Estado el derecho a la conducción global del sistema. Esa conducción se justificaba no sólo por la política de ampliación del gasto público sino también por una constelación de estímulos a la acumulación privada de capital. La política de compras estatales era propuesta, por ejemplo, como estrategia que ampliara el mercado para contrarrestar la caída tendencial a invertir. De igual modo pueden ser entendidas las subvenciones a las exportaciones y la creación de organismos estatales promotores al presupuesto federal que significaron una disgregación presupuestaria en una red compleja y diversificada de fondos secundarios y especiales, que sirvieron también para apoyar ramas de la economía en dificultades financieras, o simplemente para apoyar rentabilidad de otras.

En el aspecto político-social, desde el fin de los sesenta y el inicio de los

setenta, la solución planteada por algunos sectores sociales estribó en una apertura del sistema democrático formal, incluidas la creación de nuevos partidos políticos, la modificación de los sistemas de calificación y en general la transparencia en los procesos electorales, como la instauración de nuevos espacios de representación política en los que los nuevos sujetos debieran de encontrar canales de expresión.

Con respecto a nuestro objeto de estudio, es indudable que el Estado de Bienestar durante el período 1970-1976 sufrió un fuerte rescabramiento aún cuando amplió su estructura de manera considerable.

A manera de conclusión, ello se debió principalmente a que los problemas económicos se empezaron a expresar más claramente en las dificultades para exportar a los Estados Unidos como antes, así como un reducido flujo de divisas del exterior, en un incremento en el ritmo de aumento de los precios. Esto, encareció el precio de los productos mexicanos de exportación y su colocación era aún más difícil. El país se hacía menos atractivo para la inversión extranjera y los banqueros no consideraban ya tan segura la recuperación de sus créditos en nuestro país.

El peso se había mantenido a un mismo tipo de cambio con el dólar, 12,50 pesos por un dólar, desde 1952. Después de 24 años de estabilidad cambiaria, se produjo una fuerte devaluación en la segunda de 1976, y el precio del dólar en pesos se elevó casi al doble.

El fisco no podía seguir gastando al mismo ritmo. Se empezaron a reducir subsidios en los precios de la energía y en otras áreas, sobre todo cuando en 1973 se inició el alza del precio del petróleo en el mercado mundial. Todas las bases sobre las que se sustentaban en el anterior modelo se hacían insostenibles, al reducirse notablemente el flujo de divisas hacia México que lo habían hecho posible.

La ausencia de suficientes divisas llevó a negociar un convenio con el Fondo monetario Internacional (FMI). Este convenio incluiría un crédito del FMI pero sobre todo reabrirla las puertas para crédito de la banca comercial del exterior. Las condiciones del Fondo: limitaciones salariales, menos peso al sector público, baja inversión pública y en general bajo gasto público. Este convenio inauguraría el siguiente sexenio.

5.2. José López Portillo: el fin de la bonanza económica.

5.2.1. El advenimiento de la crisis.

El cambio sexenal de 1976 fue realizado en medio de fuertes presiones políticas internas y externas: enfrentamiento entre el Estado y el sector empresarial; dificultades para mantener la paz en varias entidades del país; recesión económica, y dificultades en las relaciones internacionales, en especial con los Estados Unidos. De esta forma la sucesión presidencial ocurre en una situación de fuerte deterioro de la legitimidad del Estado mexicano y en el momento en que

se vuelven evidentes los problemas en el sector externo de la economía y la condición crítica de las finanzas públicas.

La permanencia del sistema en ese momento tiene como uno de sus ejes fundamentales la capacidad de rectificación. De ahí que se propusieron tres grandes vías instrumentales de acción: la alianza para la producción, la reforma política y la reforma administrativa.

La primera representa el llamado a todos los sectores sociales para integrarse en un esfuerzo común para resolver la crisis y diluir las asperezas de años anteriores. Los empresarios apoyan el llamado a la unidad; las organizaciones obreras y campesinas simpatizaron de igual modo con la iniciativa. Esta, es su primer canal de restablecimiento de la confianza y el aglutinamiento social en torno al Estado.

La reforma política persigue la participación de fuerzas heterogéneas. Es uno de los intentos más importantes que se han hecho en este sentido para activar la vida política del país. Lógicamente de esto se deriva la activación del legislativo que viene a darle legitimidad a la relación Estado-sociedad, al permitir la representatividad de organizaciones y corrientes políticas, que en última instancia representan la presencia de la sociedad en el Estado. Por último, el ejecutivo a través de reforma administrativa, trata de adecuarse a las condiciones actuales y también hacer perspectiva sobre las futuras. Se conceptúa como un instrumento para llevar a cabo los propósitos y proyectos prefijados.

El ascenso a la presidencia de José López Portillo marca el comienzo de la etapa más importante de la reforma administrativa, que recoge las experiencias anteriores y define estrategias más acabadas y precisas en cuanto a la trayectoria a seguir. Está enmarcada jurídicamente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La reforma administrativa se plantea bajo dos grandes estrategias: por un lado, la racionalización de los niveles sustantivos, es decir, ordenamiento y congruencia de las distintas funciones que corresponden a cada una de las entidades gubernamentales; por el otro lado, es la racionalización de lo objetivo, o sea, sistematizar y agilizar aquellas funciones comunes a todos los órganos. Esto último, tiene a su vez dos grandes vertientes: uniformar los instrumentos de regulación y organizar los servicios de apoyo. Hay un elemento constante en todas estas acciones, la descentralización, el atender los problemas y necesidades ahí donde se presentan.¹³

En 1976, año en que se iniciaba la administración lópezportillista, el peso acababa de ser devaluado a la mitad de su valor, la inflación presentaba un índice de crecimiento sostenido a tal grado que entre ese año y el siguiente creció en un 256.7% y alrededor de 4,500 millones de dólares habían sido llevados al extranjero. Casi en bancarrota y en medio de persistentes rumores acerca de un inminente golpe de estado.¹⁴

Ante esta situación, el régimen de López Portillo diseñó una estrategia de política económica que constaba en tres etapas: a) dos años para superar la crisis;

¹³Ruíz Massieu J. F. y Lozano Hernández W. *La administración pública federal*, p. 16

¹⁴Guillén Laura. "Crisis petroleras y soberanía nacional". En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, pp. 51-52

b) dos para estabilizar la economía; y, c) dos para reanudar el crecimiento sobre las bases no inflacionarias.

Después de la devaluación de 1976 México suscribió un Convenio de Facilidad Ampliada con el Fondo Monetario Internacional, que tuvo vigencia de 1977 a 1979 y que permitió la instrumentación de políticas de ajuste al desequilibrio externo. En el pacto se establecían limitantes al déficit global del sector público, al incremento de la deuda externa y a la emisión primaria de dinero. Adicionalmente, el acuerdo supuso liberar tanto el mercado interno, mediante la eliminación de subsidios y controles a los precios, como el comercio internacional, reduciendo aranceles a las importaciones y subsidios a las exportaciones, y reducir la participación del Estado como agente económico.¹⁵

Sin embargo, México no instrumentó las medidas típicas de ajuste monetarista del Fondo. Las ventas de hidrocarburos al exterior ofrecieron nuevas perspectivas para el financiamiento de la brecha externa. Empleando el petróleo y el endeudamiento externo como instrumentos de financiamiento, en lugar de una liberación comercial a ultranza, se inició un proceso de racionalización del proteccionismo con tratamiento gradual; en vez de contraer la demanda agregada, se aceleró la inversión, principalmente del sector público; asimismo, lejos de minimizar al Estado como agente económico, se incrementó su participación en la economía, sobre todo por su inversión en el sector petrolero.

De hecho, el convenio con el Fondo Monetario Internacional, firmado inicialmente por tres años, fue dado por terminado por el gobierno mexicano con anticipación,

¹⁵Villarreal René. *Op. cit.*, p. 321

para tener manos libres en la inversión pública.

De esta manera, aunque la devaluación de 1976, los nuevos descubrimientos de yacimientos petroleros en México, y las condiciones favorables para las exportaciones de hidrocarburos posibilitaron la obtención de saldos positivos en la balanza de pagos, la forma como se consolidó al sector petrolero en pivote de crecimiento eliminó la oportunidad de continuar con esta situación a largo plazo.

Por su parte, el déficit fiscal se redujo a menos del 7% de Producto Nacional Bruto en 1977 y 1978 gracias a diversas medidas adoptadas, como lo fueron los ajustes en los precios y tarifas en los bienes y servicios públicos y diversas adecuaciones tributarias y restricciones en el gasto. La flotación del peso también dio resultados positivos, aunque el tipo de cambio, se rigidizó a partir de 1977. En ese período se promulgó una Ley de Deuda Pública que tenía como objeto ordenar las operaciones de crédito en el exterior, lográndose con ello reducir, en ese par de años, la deuda de corto plazo que había alcanzado 4,000 millones de dólares en 1976 y que se logró reducir a cerca de 1,000 millones de dólares.¹⁶

Aunado a ello, en 1978 se desarrolló un esquema de política de ahorro que se adaptó a las nuevas circunstancias, tanto de desconfianza a nuestra moneda como de inflación.

Dentro de ello destaca la emisión de petrobonos, la acuñación de plata y se adoptaron disposiciones en el Banco de México que permitirían que las tasas de

¹⁶Suárez Dávila Francisco. *Op. cit.*, p. 422

interés se ajustaran a las condiciones del mercado y se abandonaran los sistemas rígidos que provocaban fuertes distorsiones. Un año antes el Banco de México permitió la emisión del Certificado de Tesorería, incorporando así un instrumento de política monetaria y financiera.¹⁷

Sin embargo, las fuertes inversiones tanto en el sector social como en el productivo, el sostenimiento de los precios de los bienes y servicios ofrecidos por el Estado de Bienestar, la política fiscal de bajo rendimiento, la estabilidad cambiaria sostenida a toda costa, el indiscriminado proteccionismo a la industria nacional y el otorgamiento de subsidios poco controlados, desembocaron en una pronunciada diferencia entre el gasto y el ingreso que tuvo como resultado tanto la ampliación del déficit presupuestal como el desproporcionado endeudamiento interno y externo. Si a esto se añade la situación internacional predominantemente adversa, se explica la dramática situación que prevalecía a fines de los años ochenta.

5.2.2. La caída financiera.

En la práctica, el período 1977-1981 fue la transición de la política económica en México, ya que de una estrategia de industrialización sustantiva que había terminado en devaluación y crisis en 1976, se pasó a la consolidación del sector petrolero exportador como pivote de una expansión acelerada del producto, que condujo al país a la trampa de la petrodependencia externa y a la destitución de importaciones. La economía, pues, evidenció una clara situación de dependencia externa, así como, monoexportación, monodependencia financiera del petróleo y

¹⁷Idem, pp. 422-423

tendencia a la monodependencia fiscal.

Con los descubrimientos de los yacimientos petrolíferos y el acceso a préstamos del exterior, el gobierno vuelve a incrementar sustancialmente sus erogaciones. Este incremento en el gasto público provocó un mayor crecimiento, también es cierto que trajo como consecuencia un déficit presupuestal sin precedentes, pasando del 5.2% del Producto Interno Bruto en 1977 al 16.5% en 1982. Asimismo, este excesivo gasto público, financiado en buena medida con créditos del exterior, llegó a desequilibrar de tal manera el presupuesto gubernamental que para 1982 el pago de intereses sobre la deuda pública externa y privada llegó a ser determinante principal del déficit en cuenta corriente.¹⁸

Ello no era sino consecuencia de que en este lapso importante se tenía sobre el entendido de que con petróleo podría pagarse cualquier cosa, cifrando las esperanzas de los mexicanos en este producto, llegando, incluso, a proponer que con lo recabado mediante su exportación se pagara la deuda externa.

Los años de 1979 y 1980 fueron considerados por el presidente López Portillo como los de consolidación de desarrollo. Superada la crisis de 1976 y restablecida la confianza, en términos generales, las metas del programa de gobierno, apoyadas por el Acuerdo de Facilidad Ampliada, no se cumplen ya en 1979, pero ubicados dentro de la euforia petrolera y con expectativa de que tendríamos eventualmente superávit en cuenta corriente, y de que inclusive podríamos dejar de ser deudores, el hecho pasó desapercibido. Al impulso del auge petrolero, se da una espectacular expansión de las importaciones,

¹⁸Granados Roldan Otto, *Op. cit.*, pp. 48-49

particularmente las de bienes de capital. Una parte importante de dicha bonanza se derrama hacia el exterior, aunque también es cierto que se dan importantes impulsos domésticos a la industria eléctrica, a la industria de la construcción y el sector manufacturero.¹⁹

El llamado auge petrolero había permitido una rápida recuperación del crecimiento, aunque ésta no sería muy duradera. Esta política expansiva se tradujo también en un desmesurado crecimiento del aparato burocrático y del sector paraestatal que se realizó, en principio, con muy poco control, acarreando duplicidades e ineficiencias. Los esfuerzos que en ese período se llevaron a cabo para corregir tales deficiencias fueron la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y como ya se mencionó, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y la Ley de Deuda Pública.

La política del gasto, trazada en un principio para corregir los desequilibrios de la estructura productiva, los hizo más pronunciados. Por un lado, el mantenimiento de una política proteccionista aplicada de manera indiscriminada trajo como consecuencia la existencia de una industria nacional de muy poco nivel competitivo. Por el otro lado, a partir de los descubrimientos y explotación de los nuevos pozos petroleros, la economía nacional, se volvió en unos cuantos años, excesivamente dependiente de las exportaciones de hidrocarburos y, por consiguiente, demasiado vulnerable a las variaciones del mercado internacional.

El gran problema de las políticas económicas aplicadas durante esos años, fue haber querido, en los hechos absorber la responsabilidad de los distintos

¹⁹Suárez Dávila Francisco. *Op. cit.* pp. 425-426

sectores sociales en el desarrollo económico, y acelerar decisivamente éste sin disponer de los instrumentos indispensables para una maniobra de cambio exitosa.

Lejos de destinar las ganancias petroleras a fortalecer las actividades que permitieran a México despetrolizar su economía, el gobierno hizo cada vez más dependiente al país de sus exportaciones de hidrocarburos. El crecimiento en el porcentaje de las exportaciones petroleras en relación con el total de exportaciones muestra que de el 13% en 1976 aumentó al 42.5% en 1979, al 67.2% en 1980 y al 70.0% en 1981, lo que originó una cada vez mayor supeditación de la economía respecto del hidrocarburo. El auge petrolero fue acompañado de un gran crecimiento de la deuda externa, mientras el monto de los empréstitos contratados con el exterior fue, durante el sexenio de Echeverría, de 16,528.3 millones de dólares, en el período de López Portillo ascendió a 57,778.0 millones de dólares. La reducción de los ingresos petroleros conlleva, por necesidad, recuperaciones de orden social. Sin divisas, el estancamiento del país se profundiza afectando el empleo, salarios y, en general, el nivel de vida de los sectores mayoritarios.²⁰

En junio de 1981 la producción petrolera se incrementa en un 217%, la política energética cayó en semejante distorsión que se propuso aumentar la producción y exportación de hidrocarburos, como compensación a la baja en el ingreso de divisas. En esa misma fecha el director de PEMEX determinó, al parecer sin consultar autoridad alguna, disminuir en cuatro dólares el precio del barril de petróleo a las compañías compradoras estadounidenses. Siendo de por sí uno de

²⁰Guillén Laura. *Op. cit.*, pp. 55-56

los crudos más baratos, la rebaja de cuatro dólares ubicó a nuestro petróleo en uno de los últimos escalones de los precios internacionales. La decisión posterior adoptada por Gran Bretaña, de reducir en cinco dólares el precio, así como el otorgamiento de descuentos por parte de otros productores como Libia y Nigeria, aislaron a México en su intento por revalorar el precio del hidrocarburo. En este sentido, el aumento decretado el primero de julio de 1981, de dos dólares, significó la caída en un 50% de las exportaciones petroleras: cerca de 700 mil barriles diarios. Sólo fue posible recuperar el mercado cinco meses después a costa de constantes negociaciones y la concesión de sustanciales descuentos a los compradores.²¹

El desequilibrio externo continuó siendo la restricción fundamental al crecimiento, dado que no se utilizó el petróleo como una verdadera palanca de desarrollo, sino como un instrumento de ajuste del desequilibrio externo.

Las causas de este desequilibrio durante esos años, y hasta 1982, fueron de dos tipos: macroeconómicos y estructurales. Entre las primeras se encuentra el crecimiento acelerado de la demanda agregada y la sobrevaluación del tipo de cambio; entre las segundas, las inadecuadas estrategias y políticas de industrialización y comercio exterior que condujeron a una ineficiente apertura externa, manifestada en la destitución de importaciones de manufacturas y en la monoexportación petrolera. También influyeron como limitantes estructurales la carga creciente de la deuda externa, la dolarización del sistema financiero y la crisis internacional.²²

²¹Idem, p. 56

²²Villareal René. *Op. cit.*, p. 326

Por su parte, la crisis repercutió hasta el nivel de las unidades productivas. Las empresas enfrentaron una gran problemática originada por la reducción de la demanda interna, así como por el elevado endeudamiento en moneda nacional y extranjera y por el aumento en los costos de los insumos y bienes importados necesarios para la producción. Estos factores amenazaron con desencadenar una quiebra generalizada de la planta productiva.

Lo anterior no es sino consecuencia de las dificultades que presentaba el déficit presupuestal producto del deterioro de la situación económica que se reflejó en ingresos fiscales menores que los previstos y, a su vez, porque la elevada inflación condujo a un mayor gasto corriente y de inversión, al incrementarse los precios de los bienes y los servicios utilizados por el sector público. Estas circunstancias ilustran como dificultades para realizar ajustes en las finanzas públicas aumentan enormemente en presencia de altas tasas de inflación e inestabilidad cambiaria.²³

Frente a los vencimientos de los créditos de corto plazo, las empresas del sector público y privado encontraron cada vez mayores problemas para conseguir financiamiento externo y renovar los créditos que se habían vencido. El mercado cambiario se vio afectado enormemente tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda. Las fugas de capital, la liquidez inyectada por el déficit público y los vencimientos de la deuda a corto plazo presionaban sobre la demanda de divisas. Este círculo vicioso en el que se había caído, orilló a las autoridades financieras a tomar medidas adicionales al entrar en vigor en agosto de 1981 un sistema de doble tipo de cambio: uno preferencial y otro de aplicación general.²⁴

²³Suárez Dávila Francisco. *Op. cit.* p. 429

²⁴*Idem.* p. 429

Como complemento a dichas necesidades adicionales, a finales de 1982 se anunció el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), que en diez puntos delineaba una táctica orientada a combatir la inflación, la inestabilidad cambiaria y la escasez de divisas, proteger el empleo, el abasto y la planta productiva, y recuperar las bases para el crecimiento sostenido.

Sin embargo, el gobierno de López Portillo no logró convencer su gran desafío: restaurar la legitimidad perdida. Por el contrario, los conflictos tanto en lo económico como en lo político, se vieron acrecentados al grado de que para 1982 encontramos una ruptura aparentemente definitiva entre el sector empresarial y el Estado. Si bien la nacionalización bancaria y el control de cambios lograron reestablecer la indisciplina empresarial, que tendía a una desobediencia más amplia, el hecho mismo amenazó con trastocar las bases del pacto social corporativo. La deuda externa impagable de 80 mil millones de dólares y una inflación galopante del 100%, fue achacada por los empresarios a los malos manejos gubernamentales, y se obtendrán los tres elementos básicos, de enorme peso en la opinión pública, de la crítica empresarial: corrupción, ineficiencia y obesidad estatal.²⁵

En suma, podríamos concluir que los años setentas se caracterizaron por ser un período de contradicciones estructurales del capitalismo mundial. Entre los factores que destacan se encuentran la crisis de 1973-1975, provocada por el proceso de producción mundial que, a su vez, había sido originado por el período de auge que tuvieron industrias como la automotriz, petroquímica y siderúrgica. Además recordemos el "boom petrolero" -alzas del precio del petróleo de 1971-

²⁵Pérez Germán y León Samuel. 17 Ángulos de un Sereño, pp. 17-18

1973-.

En esta misma década, México aumentó sus importaciones de capitales y, al convertirse en potencia petrolera mundial, se constituyó en un gran aval para mayores empréstitos, figuraron entre 1978 y 1980 a la cabeza de los deudores más confiables para la banca internacional. Sin embargo, ese gran despliegue de las exportaciones petroleras desequilibró el resto de las exportaciones mexicanas, y tendió a chocar con el desarrollo de sus exportaciones industriales.

Con las acciones de reorganización y de racionalización de intervención estatal se pretendía dar respuesta a las contradicciones y combatir el deterioro de la capacidad de gestión económica del Estado. Como parte de este proceso se emprendió la reforma administrativa, dentro de la cual sobresale la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, como uno de los entes globalizadores del accionar estatal.

Con López Portillo, se lleva también a cabo la reforma política, que buscaba abrir espacios políticos, así como la Alianza para la Producción, que entre otras cosas incluía a los empresarios en la estrategia de recuperación económica. La política de reorganización fue abandonada debido a la especulación del auge y la petrolización de la economía, que trajo como consecuencia problemas que estallaron en 1982 y que para aliviarlos se volvió a la reorganización económica que comprendió, principalmente, la nacionalización de la banca y el establecimiento del control generalizado de cambios en la moneda.

La medida drástica de nacionalizar los bancos fue consecuencia de la intensa fuga de capitales que se efectuó durante 1982. La necesidad de esta reorganización, además, surge como consecuencia necesaria del fracaso de la política expansionista económica basada en el déficit fiscal, la contratación de grandes deudas, y la devaluación de febrero de 1982.

Así, de 1970 a 1982 fue una etapa en la que el Estado asumió la tarea entera de administrar toda la producción y el bienestar de la sociedad nacional, sin dejar resquicios para que los estados y municipios pudieran directamente diagnosticar su situación local, planificarla y administrarla de manera más específica y quizás más adecuada. Terminó por convertirse en el referente directo y en el blanco fijo de toda la masa heterogénea de demandas, reivindicaciones y expectativas sociales, provenientes de las diversas regiones y localidades, de los diversos rubros productivos y de las diversas necesidades de servicios sociales.

Todo esto llevó a una sobrecarga excesiva de las funciones y desempeños, de las obligaciones y responsabilidades del Estado, tanto por la extensión como por la heterogeneidad y complejidad de sus competencias, dando inicio, a su vez, a un círculo vicioso ya que para poder procesar las demandas y responderles con bienes y servicios eficaces era necesario aumentar la capacidad operativa central, es decir, incrementar la centralización del mundo y la burocratización central.

Este gigantismo de funciones trajo como consecuencia una disminución de la capacidad de gobierno y administración del aparato estatal. En primera instancia

porque el Estado al asumir directa o indirectamente el proceso de valorización del capital y el bienestar social de las masas, está obligado a movilizar una gran cantidad de recursos en tareas de apoyo, subsidio, indemnización y compensación que lo conducen a una creciente escasez de sus recursos disponibles que termina en crisis fiscal o bancarrota de las finanzas públicas.

En segundo término porque el Estado, para poder responder en principio al universo de la demanda social, se configura como una organización o empresa de dimensión casi incontrolable y con funciones y actividades de ilimitada articulación o compatibilización.

Y, en un tercer aspecto, porque la administración gubernamental centralizada encuentra un límite estructural por eficiencia y eficacia en la configuración propia de las sociedades subdesarrolladas en dimensiones sociales claves como son la productiva, la cultural y la institucional.

De esta manera, la economía mixta impulsada durante el período de referencia se encontró con graves problemas, y por ende, el Estado de Bienestar en todas sus partes. Lo que representa que la crisis del Estado de Bienestar se encontró en la propia médula de la gran crisis del desarrollo capitalista de nuestro país.

122

6. El redimensionamiento del Estado

6.1. La crisis de 1982

En los años inmediatamente anteriores a 1982, en la economía del país se manifestó un inusitado, acelerado y desequilibrado crecimiento, propiciado y sostenido por el incremento del gasto público mediante el uso de recursos financieros, obtenidos de las exportaciones petroleras y el creciente endeudamiento externo.

En estas circunstancias, al inicio de la década de los ochenta, el desplome de los precios internacionales del petróleo, la retracción del crédito externo y el aumento de las tasas de interés en los mercados internacionales del capital, constituyeron factores determinantes de la crisis que la economía de México afrontó al inicio del período.

La crisis de la economía mexicana apuntaba a un problema interno de orden estructural junto con un ámbito externo hostil que hacía casi imposible hacerle frente de manera decisiva.

Es necesario redundar que el motor del crecimiento durante los años de auge (1978-1981) fue el sector público; su ritmo de actividad condicionó el desempeño del producto impulsando a ciertas industrias que tienen importantes encadenamientos con el resto de la economía. Las principales actividades que contribuyeron al crecimiento del producto fueron la del petróleo, la petroquímica,

la electricidad y la construcción. El rápido crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), y en particular el del producto industrial, estuvo sustentado de aquellas ramas que dependían directamente del gasto del gobierno y de la generación y distribución del ingreso de un segmento de la sociedad. El desarrollo de la industria, por lo tanto, se debió, casi exclusivamente al dinamismo que mostró un grupo selecto de actividades.¹

Por su parte, la sobrevaluación del peso se mantuvo mediante mayor endeudamiento externo, lo cual fue sólo un remedio temporal, ya que la deuda externa llegó a un punto en que ocasionó una nueva crisis bancaria. Asimismo, la tendencia al desequilibrio de la balanza de pagos se agravó por un factor adicional que señala el punto donde inicia la crisis: en julio de 1981 el precio internacional del petróleo descendió aproximadamente 10%. El sostener el tipo de cambio, al descender los precios del hidrocarburo, hizo disminuir los ingresos fiscales del sector público. Esto implicó un aspecto concamitante en el déficit de ese sector, que tuvo que financiarse con endeudamiento externo y emisión monetaria.²

La disminución del ingreso por exportaciones de petróleo en 1981 debió haber sido acompañada por un ajuste en el gasto público y en los ingresos fiscales, así como en un movimiento en el tipo de cambio. Sin embargo, en vez de eso, se permitió que el déficit y el endeudamiento externo aumentaran. Si bien es cierto que la devaluación de 1976 fue seguida de una rápida estabilización del mercado de cambios, en la de 1982 esto no ocurrió ya que una parte importante de la balanza de pagos y el costoso servicio de la deuda, no era sensitivo al ajuste del

¹ Solís Leopoldo. "La crisis de 1982". En alternativas para el desarrollo, p. 131

² Idem, p. 133

precio de la paridad cambiaria.³

Al mismo tiempo, el gobierno enfrentaba la necesidad de dar una respuesta política a la crisis económica, en virtud de que esta generó un resquebrajamiento de la confianza ciudadana en las instituciones gubernamentales y en el sistema político, debido a la insatisfacción o al incumplimiento de diversas expectativas sociopolíticas y del deterioro de los niveles de vida que, dentro de algunas de sus consecuencias, originó "las fugas de capitales alcanzando sus mayores niveles durante 1981 y el primer semestre de 1982, pero aun entonces representaron menos de la mitad del aumento de la deuda contraída con el exterior, así como el que México suspendiera los pagos de su deuda externa en 1982".⁴

En la población, los impactos desfavorables de la crisis se concatenaron en la disminución de sus ingresos y las altas tasas de desempleo e inflación; efectos adversos que unidos a notorios casos de corrupción gubernamental, provocaron situaciones de malestar y escepticismo entre el extracto social, particularmente en los segmentos medios y los grupos empresariales.

Concretando, podríamos decir que las características de la crisis de 1982 principalmente, entre otras, eran las siguientes: a) una tasa inflacionaria del 100%; b) un déficit público sin precedentes, aunado a la carencia de ahorro para financiar la inversión estatal; c) una desproporcionada deuda pública y privada cuyo servicio imponía una carga excesiva al presupuesto y a la balanza de pagos y provocaba el desplazamiento de recursos destinados anteriormente a la inversión productiva y a los gastos sociales; d) el agotamiento de la reserva

³Idem, pp. 136-137

⁴Idem, p. 137

internacional que implicaba una virtual suspensión de pagos; e) la duplicación de la tasa de desempleo; y f) la falta de integración y el debilitamiento de la dinámica de los sectores productivos, que colocó al país en crecimiento cero.⁵

Además, los organismos empresariales iniciaban un enfrentamiento abierto contra las política y las reformas económicas del régimen, y se pronunciaban a favor de la exclusión del Estado en la rectoría de las actividades económicas, con lo que se generaron eventualmente fricciones entre ambos.

Aunado a ello, el patrón mexicano de crecimiento industrial, así como las políticas que lo apoyaban, contenían problemas a nivel estructural como los siguientes: a) un proceso de industrialización que no lograba resolver el problema de desequilibrio exterior, siendo el déficit comercial manufacturero la causa fundamental del desequilibrio; b) una ausencia de vanguardismo en el desarrollo tecnológico, en relación a países industrializados de similar grado de desarrollo, debido principalmente a que la planta productiva no poseía información sobre la investigación tecnológica; c) los problemas de organización se presentaban en dos dimensiones: por una parte, la estructura industrial no aprovecha la economía de escala que le permitiría amplitud del mercado interior y, por lo tanto, los niveles de fragmentación son excesivos; por otra parte, la baja integración entre la mediana y grande empresa, producto de los limitados esquemas de subcontratación; d) concentración regional de la producción industrial, pues al concentrarse ésta en el abastecimiento del mercado doméstico, provocó que las industrias se localizaran cerca de los mercados de consumo; e) la débil coordinación de los agentes productivos, ya que aún cuando el sistema

⁵Idem, pp. 146-154

de economía mixta en México permitió el desarrollo de las empresas privadas, públicas y sociales, sin embargo, la diversidad de criterios para la concertación de acciones y la falta de definición de los campos que cada agente puede desempeñar más adecuadamente, originaron que muchas iniciativas de inversión y producción se realizaran en forma dispersa; y, f) problemas de la generación de empleos y distribución de ingresos.⁶

Ante este contexto económico y social de incertidumbre y riesgos, con una elevada vulnerabilidad externa de la economía mexicana, de problemas estructurales en el crecimiento industrial, Miguel de la Madrid reconoció que asumía el poder en medio de una grave crisis originada por factores tanto externos como internos, pero particularmente cargando con la fuerte devaluación e insolvencia financiera que a la larga fue lo que provocó la más grande crisis económica de la postguerra.

Consecuentemente, ante este panorama de considerables acontecimientos originados por la crisis, se necesitaba articular un período de depuración, de selección de los participantes más eficientes en el proceso económico, permaneciendo y saliendo fortalecidos los participantes más aptos, más eficientes y desapareciendo en consecuencia, los menos convenientes.

⁶Villarreal René . *Op. cit.*, pp. 329-330

128

6.2. El objetivo del cambio estructural.

La respuesta política a la crisis económica que instrumenta el nuevo régimen para el período de gobierno 1982-1988, parte de las siete tesis básicas que constituyen los lineamientos de trabajo de la campaña político-electoral de Miguel de la Madrid, y que se convierte en las directrices político-administrativas para contrarrestar la pérdida de legitimidad y recuperar el consenso de la población en su sistema político gubernamental, mediante la búsqueda de una relación compensatoria entre los valores políticos y las demandas económicas y sociales.

Bajo la tesis de Nacionalismo Revolucionario; Sociedad Igualitaria; Democratización Integral; Renovación Moral; Descentralización de la Vida Nacional; Desarrollo, Empleo y Combate a la Inflación; y, Planeación Democrática, se concatenaban los intentos de reorganización del capitalismo mexicano, toda vez que la necesidad de esa reorganización surge como consecuencia necesaria del fracaso de la política expansionista económica basada en el déficit fiscal, la contratación de grandes deudas y la devaluación de febrero de 1982.

Implicítamente, las tesis esbozaban el cambio estructural que el gobierno de Miguel de la Madrid implementaría para reordenar las relaciones de la sociedad y el Estado. El cambio estructural fue la respuesta que se da a los impactos severos de las crisis con el propósito bien definido de reanimar la sociedad, reduciendo el tamaño del Estado para hacerla más creativa, devolviéndole iniciativa y poder de respuesta. Propone otra reasimilación económica y social

que permita superar rezagos y desigualdades; renueva estructuras; modifica relaciones y ajusta procesos; remoja instituciones; y, abre opciones para que la vida de la sociedad y el Estado sea mejor y próspera. Con el cambio estructural, la Administración Pública no queda al margen de modificaciones.⁷

Como anteriormente se mencionó, "cuando Miguel de la Madrid asume el poder, el país vive con intensidad las consecuencias de la crisis estructural. No es una crisis coyuntural; menos pasajera. Su fondo es de naturaleza histórica. Marca el rompimiento de fórmulas de acumulación y la necesaria depuración del proceso económico. Es el resultado de que la centralización ha llegado a su límite. Su agotamiento es síntoma de su decaimiento como fuerza productiva. Frena la sociedad y daña la vida del Estado. Irrita a la población y no es posible acceder a otras etapas de progreso. Aunque sus primeros inicios se manifiestan en los llamados problemas de 'caja', la realidad es que son resultante de los desajustes dados entre las estructuras, procesos, y las tecnologías en uso".⁸

La propuesta del cambio estructural y la modernización implica la reordenación de la sociedad empezando por el sistema económico, plasmado en primera instancia en las ramas productivas, hasta alcanzar los ámbitos políticos, social y cultural. El cambio estructural es una estrategia encaminada a reorganizar con sentido de productividad y eficiencia, la vida de la sociedad y el Estado; tiene como principales objetivos: a) dejar atrás forma de vida centralizada que ya cumplieron con su misión histórica; b) repuntar con más sociedad y menos Estado; c) ir al fondo del sistema y, en esa dirección arrastrar a su forma misma las partes y sus relaciones interdependientes de los sectores económicos,

⁷Uvalle Berrones Ricardo. "La Administración Pública en el Cambio Estructural". En Cuadernos de Análisis Político-Administrativos pp. 10-12.

⁸Idem, p. 15

político y social, obediente a nuevo modo de plantear y resolver sus respectivos problemas de grupos intersectoriales; d) responder a las exigencias de la economía mundial; y, e) permitir que la sociedad y el Estado reajusten pactos para enfrentar la crisis e ingresar en la etapa de mejoría de la misma a otros derroteros del desarrollo.⁹

"Los elementos que articularon la orientación del cambio estructural son los siguientes: a) reformas a los Artículos 25,26,27 y 28 de la Constitución de 1917; b) establecimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática; c) delimitación de las áreas estratégicas y prioritarias; d) adopción del Sistema de Control y Evaluación; e) impulso a la descentralización política; f) reestructuración del sector Descentralizado, g) institucionalización del Programa de Simplificación Administrativa; y, h) la Reconversión Industrial".¹⁰

REFORMAS A LOS ARTICULOS CONSTITUCIONALES.

La respuesta económica del régimen a la crisis, que se da en primer término con el Programa Inmediato de Reordenación Económica y, posteriormente, con el Plan Nacional de Desarrollo, en los que se expresan las políticas, estrategias e instrumentos dirigidos a obtener los cambios estructurales de la economía nacional y favorecer los niveles de bienestar general.

A efecto de hacer jurídicamente viables las acciones necesarias para alcanzar estos objetivos, el Presidente de la República promovió una reforma de fondo en los Artículos 25, 27 y 28 de la Constitución General de la República, con el fin de

⁹Idem. pp. 17-18

¹⁰Idem. p. 19

clasificar y precisar las funciones de rectoría del Estado en materia económica, fortaleciendo y definiendo la responsabilidad de éste en los procesos del desarrollo nacional, reafirmando la participación armónica y corresponsable de los sectores público, social y privado en el desenvolvimiento económico y social del país y ratificando el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Así "en el Artículo 25 se exponen los elementos básicos de la economía mixta, confiriéndole al Estado la responsabilidad de ser el rector del desarrollo nacional; se establecen también conceptualmente las áreas estratégicas que el sector público tendrá bajo su cargo exclusivo, y las áreas prioritarias en las cuales participará concurrentemente con los sectores social y privado".¹¹

Consagra expresamente la rectoría del Estado en el desarrollo nacional para garantizar que esta sea integral y fortalezca la soberanía y la democracia, señalándose la facultad estatal de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica, así como regular y fomentar las actividades que demande el interés público general.

"En el Artículo 26 se señala que el Estado organizará un Sistema de Planeación Democrática, de carácter indicativo y flexible, y un Plan Nacional de Desarrollo. Se establecen en este artículo las tres vertientes de la planeación: a) la obligatoria para la Administración Pública Federal; b) la de coordinación con los estados; y, c) la de concertación e inducción con el sector privado social. De esta manera se pretendió delimitar la planeación democrática frente a otras

¹¹Granados Roldan Otto. *Op. cit.*, p. 52

modalidades de carácter coercitivo y centralizado".¹²

"Al Artículo 27 se adicionaron dos fracciones, en las cuales el punto relevante en materia económica está constituido por el concepto de desarrollo integral". En otras palabras, la adición de las fracciones XIX y XX en el Artículo 27 se promovieron con el fin de consignar la obligación del Estado de proveer una expedita y honesta impartición de justicia agraria, racionalizando y optimizando el aprovechamiento de la tierra, a efecto de generar empleo y asegurar a la población campesina el bienestar y su participación en el desarrollo nacional.¹³

Finalmente, "en el Artículo 28 se establecen explícitamente aquellas áreas de la economía consideradas como estratégicas y que serán del exclusivo ejercicio del Estado. Además, se subraya que el otorgamiento de subsidios podrá darse en las actividades prioritarias de manera temporal y cuando no afecten sustancialmente las finanzas de la nación".¹⁴

De esta manera, se reconoce la importancia de que el Estado oriente el flujo de los procesos económicos, así como de las relaciones de que él desprenden, entendiendo a su vez que gobernar comprende no solo la dirección de las relaciones políticas, sino la regulación de las económicas como un proceso que cobra vida mediante la participación de los agentes privados y las instituciones estatales en las actividades del mercado. Así pues, la rectoría económica es conquista del interés general sobre el interés privado. Incluso éste, para conservarse mejor, necesita de la orientación, estímulo y presencia en las áreas económicas de la rectoría del Estado.¹⁵

¹²Idem, p. 53

¹³Idem, p. 53

¹⁴Idem, p. 53

¹⁵Uvalle Berrones Ricardo. "La administración pública en ..." pp. 20-22

EL SISTEMA DE PLANEACION DEMOCRATICA.

Bajo este rubro se comprenden los principios básicos tendientes a la organización de un Sistema de Planeación Democrático del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. Precisamente en estos términos se expresa esta tesis en el Artículo 26 constitucional, reformado a efecto de establecer el marco jurídico dentro del cual se expediría posteriormente la Ley de Planeación, en febrero de 1983, con el propósito de institucionalizar el Sistema de Planeación Democrática.¹⁶

En este ordenamiento se señalan las normas y principios básicos de la planeación nacional del desarrollo, así como las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, y promueva y garantice la participación y contribución de los diversos sectores sociales en la elaboración y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas derivados de él.¹⁷

De esta forma, la planeación es regulada en sus diversas vertientes: la obligatoria para el sector público, la coordinada con los estados y municipios, y la inducida y concertada con los sectores social y privado.

¹⁶Idem. pp. 22-23

¹⁷Idem. p. 24

TESIS SIN PAGINACION

COMPLETA LA INFORMACION

AREAS ESTRATEGICAS Y PRIORITARIAS.

El Artículo 28, ratifica la prohibición de monopolios y estancos añadiéndose a las prácticas monopólicas; se precisa el impedimento de los particulares para efectuar procedimientos o combinaciones tendentes a exagerar precios o evitar la libre concurrencia; se clarifican las facultades del Estado para fijar precios máximos a los artículos, materias o productos necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de los mismos evitando intermediaciones innecesarias o excesivas, y se enuncian las áreas estratégicas que corresponden exclusivamente al sector público.

En el mismo precepto, se señala que el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas y prioritarias en que participe por sí o con los sectores privado y social; se señalan las facultades estatales para concesionar¹⁸ la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio de la Federación y, por último, se autoriza el otorgamiento de subsidios para las actividades prioritarias.

"Para afianzar la cobertura del cambio estructural, el Artículo 28 de la Constitución incorpora dos zonas diferenciadas pero complementarias de la actividad económica del Estado a saber: lo estratégico y lo prioritario. En lo primero se consideran las áreas sustanciales al modo de ser del Estado, que alimenta su vitalidad como organismo político. Son áreas innegociables e

¹⁸Cabe señalar que la concesión de un servicio público "es un acto administrativo complejo, contractual y reglamentario, en virtud del cual el funcionamiento de un servicio público es confiado a un individuo o empresa concesionaria que asume las responsabilidades del mismo y se remunera con los ingresos que percibe de los usuarios de los servicios concedidos". Ver Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo: Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, p. 948

intransferibles. Responden no sólo a lógica del poder estatal, sino que forman parte de su vida neurálgica. Por tanto, quedan reservadas bajo la figura de la nación a la potestad del poder estatal".¹⁹

"Las áreas estratégicas son de naturaleza primordial para la vida política del Estado Mexicano. Obedecen a imperativos de conservación y sobrevivencia. Son, por tanto, áreas claves que no pueden estar en manos de particulares. Ratifican el nombre del interés general, que la sociedad se organiza en el Estado y que el Estado constituye la organización suprema de la sociedad".²⁰

"En cambio las áreas prioritarias si son susceptibles de que el Estado las promueva participando con el capital privado o bien, con el sector social. no están sujetas a carácter soberano. Lo prioritario depende de la trascendencia que los organismos y empresas estatales tienen en la producción, el consumo, la distribución y la circulación de bienes y servicios. No tienen necesariamente rango estructural. En este caso, la capacidad financiera, técnica y administrativa de los organismos y empresas del Estado es el factor que sirve para revisar continuamente la conveniencia de sus resultados. Si son satisfactorios, dejan de ser prioritarias. Si han cumplido con los objetivos que las crearon, también. Son áreas destinadas a cumplir una tarea importante, sin embargo, están sujetas a reconsideraciones "institucionales" de utilidad e importancia en los sectores económicos".²¹

¹⁹Uvalle Berrones Ricardo. "La administración pública en..." pp. 24-25

²⁰Idem, p. 25

²¹Idem, p. 26

EL SISTEMA DE CONTROL Y EVALUACION.

En congruencia con lo anterior se practicaron reformas en la organización de la Administración Pública Federal, a través de su Ley Orgánica, por las cuales se distribuyeron entre las diversas dependencias del Ejecutivo las atribuciones necesarias para el ejercicio de las facultades del Estado relativas al desarrollo nacional. También como instrumentos jurídicos directamente vinculados se reformó la Ley Federal del Trabajo y a la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, relativas a la reestructuración del Servicio Nacional de Empleo, Capacitación y Adiestramiento, y a la creación de la Procuraduría de la Defensa de los Trabajadores al servicio del Estado, entre otras.

Sin embargo, "una de las reformas más significativas en el seno de la administración del Estado Mexicano, es la formalización del Sistema Nacional de Control y Evaluación. Para su ejecución se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, al modificarse la Ley Orgánica de la Administración Pública".²²

Las condiciones de su creación son, entre otras, el desorden administrativo, resultados no satisfactorios, manejo patrimonial de los recursos públicos, insuficiencia de controles efectivos y rendimiento decrecientes, obligando a revisar el desenvolvimiento de la administración federal, para corregir desviaciones y vicios. El espíritu del Sistema de Control y Evaluación consiste en mejorar e incrementar la eficiencia de los órganos administrativos del Estado, acompañada de honorabilidad en el desempeño de los cargos públicos. Las

²² idem, p. 27

atribuciones de la Secretaría de la Contraloría son de tres tipos: 1) Funciones y facultades normativas; 2) Funciones y facultades de vigilancia; y, 3) Funciones y facultades sancionatorias.²³

El término "renovación moral" encierra el compromiso y propósito fundamental del ejecutivo federal de eliminar las irregularidades en la administración pública y los actos de corrupción que éstas generan, perfeccionando los sistemas de administración de recursos del Estado y fortaleciendo los sistemas de control y vigilancia de la actividad de los servidores públicos.

Entre las acciones directamente encaminadas para alcanzar este objetivo, ocupa un papel relevante las facultades otorgadas a la Secretaría de la Contraloría para regular y coordinar el funcionamiento de los órganos de control de la administración pública federal, centralizada y paraestatal, así como para vigilar el manejo honesto y eficiente de los recursos patrimoniales públicos, fincar responsabilidades y, en su caso formular denuncias ante el ministerio público y, en general supervisar el cabal cumplimiento de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución General de la República que fue objeto de diversas reformas y adiciones promovidas por el Presidente de la República.²⁴

De esta manera el texto constitucional, se establece, a nivel federal, quienes son sujetos de las responsabilidades por el servicio público, la naturaleza de las mismas y las bases para la aplicación de sanciones por enriquecimiento ilícito. Además se instituye el juicio político como instrumento para exigir

²³Idem. pp. 27-28

²⁴Idem. p. 28

responsabilidades de tal carácter, señalándose las sanciones correspondientes; se incluyó la sujeción de los servidores públicos a las sanciones establecidas en la legislación penal para los casos de comisión de delitos; se dieron las bases para la aplicación de sanciones administrativas, y se estipularon reglas generales relativas a la prescripción para fincar responsabilidades a los servidores públicos.

En conclusión "con el fin de inducir la operación del Sistema Nacional de Control y Evaluación, se han institucionalizado los siguientes instrumentos jurídico-administrativo: 1) La Ley Federal de Responsabilidades Públicas; 2) Reformas a la Constitución Política en los Artículos: 108, 109, 110, 111, 113, 114, 22, 73, fracción I, VI, base 4 A, 74, fracción V, 76, fracción VII, 94, 97, 127 y 134, para deslindar responsabilidades y sanciones a los servidores públicos que incurran en faltas o delitos; 3) Reformas al Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal; 4) Expedición del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría; 5) Creación de las Contralorías Internas en las Secretarías, Departamentos, Organismos y Empresas del Estado; 6) Establecimiento de las Unidades de Queja y Denuncias; y, 7) Adopción, como medio del trabajo gubernamental, del Sistema de Control de Gestión.²⁵

"El alcance global del Sistema de Control y Evaluación, permite imprimir congruencia a los ritmos, operaciones y tiempos de la administración pública. Asimismo, identificar problemas y corregir desviaciones y eliminar contratiempos que son contraproducentes si estos no se atienden y resuelven con atingencia".²⁶

²⁵Idem, p. 28

²⁶Idem, p. 29

LA DESCENTRALIZACION POLITICA.

En lo que corresponde a la descentralización política, la reestructuración propone que los estados y municipios desarrollen competencias precisas para atender las demandas de la sociedad de manera rápida y eficiente.

En lo económico, se busca una redistribución geográfica más equitativa de las actividades productivas, para mejorar la repartición del ingreso. En lo social, se pretende que todos los mexicanos satisfagan cuando menos sus necesidades básicas de alimentación, agua potable, vivienda, salud, educación y esparcimiento, en sus lugares de origen. En lo cultural la descentralización significa rescatar las costumbres y tradiciones propias y fortalecer la identidad nacional. En lo administrativo se define el fortalecimiento de los gobiernos locales y los elementos para su mayor eficiencia, a través de la delegación de atribuciones y funciones federales y transferencia y reubicación de unidades del sector público federal y paraestatal, en diversos puntos del país.

La necesidad de replantear las prácticas civiles y políticas, conlleva a modificar la relación de la sociedad con el poder estatal. La descentralización es, pues, requerimiento para la salud del país. Es una condición de un mejor desarrollo para la sociedad y los individuos. Así, el éxito de la descentralización política consiste en redistribuir el poder en sus matices económico, político, social y cultural. La base de la reforma municipal consiste entonces, en devolver a la sociedad la vitalidad que le corresponde porque el surgimiento de la sociedad es realidad tangible si recupera consistencia propia a partir de fortalecer el

municipio. El sentido de la reforma municipal es preciso para que la sociedad tenga la oportunidad de ejercer la gobernación de sus intereses comunales, autonomía propia, fuerza respetada y respetable y un poder municipal consistente, no precario que le permita desarrollarse sin interferencias federales o estatales.²⁷

Un instrumento normativo esencial para lograr este propósito, ha sido el nuevo texto del Artículo 115 Constitucional, en virtud del cual se consolida la institución del Municipio libre como base de la división territorial de los estados y de organización política y administrativa. Entre los aspectos más relevantes, en cuanto a su contenido descentralizador se refiere, encontramos la asignación de fuentes propias de ingresos a los municipios, para que estos puedan atender los servicios públicos que le corresponden y modernizar su administración. En este contexto, además de los ingresos obtenidos por los rendimientos de sus bienes y los demás que en su favor establezcan las legislaturas locales, se confieren a los municipios los recursos provenientes de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.²⁸

La personalidad jurídica y la autonomía del municipio, se reafirman en la medida en que se le faculta para dictar sus bandos de policía y buen gobierno²⁹, además de sus reglamentos y disposiciones administrativas de observación general, de acuerdo con las bases normativas establecidas por las legislaturas de los estados. Asimismo, se determinan los servicios públicos que quedan a cargo de los municipios, y que pueden ser prestados con el concurso de los estados

²⁷*Idem*, p. 29-30

²⁸*Idem*, p. 31

²⁹Se entiende por buen gobierno "la suma de capacidades que permiten a la sociedad desarrollarse de acuerdo con la competencia, la austeridad en el poder, la eficiencia y calidad de los mercados y la justa distribución de la riqueza material teniendo como plataforma de vigencia integral de los derechos del hombre y del ciudadano". Uvalle Berrones Ricardo, *Los nuevos derroteros de la...* p. 104

cuando sea necesario, permitiéndose la coordinación y asociación de varios municipios de un estado para la eficaz prestación de los mismos.³⁰

En lo referente al renglón educativo se dieron pasos para dar cuerpo a la descentralización, a través del decreto que el Ejecutivo Federal para que por conducto de la Secretaría de Educación Pública, se llevaran acuerdos de coordinación con los gobiernos de los Estados y crear, con base en el Acuerdo Unico de Desarrollo, un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa. Por su parte, los servicios de salud también contaron con los instrumentos jurídicos necesarios concatenándose en el Programa de Descentralización de los Servicios de Salud de la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia.³¹

A su vez, "para estimular el proceso de descentralización, el Ejecutivo Federal expide el 21 de enero de 1985, el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal con el propósito de que las acciones y los mecanismos de la toma de decisiones altamente centralizadas se conviertan en corresponsabilidad de otras entidades, de manera que la descentralización no se limite al movimiento de empresas, oficinas o personas de la capital y los estados".³²

LA REESTRUCTURACION DEL SECTOR DESCENTRALIZADO.

Dentro de la reestructuración, la descentralización de las actividades de producción y distribución de las empresas públicas, se buscará que las decisiones de inversión y operación de las entidades consideren los objetivos del

³⁰Idem, p. 32

³¹Idem, pp. 33-35

³²Idem, pp. 35-36

desarrollo regional.

Para contribuir al sumo financiamiento del desarrollo, la estrategia de empresa pública descansará en su reestructuración financiera y administrativa y en la vinculación de sus decisiones con la política económica y social, mediante programas de reestructuración financiera que consideren ajustes a los precios y tarifas, racionalización de subsidios, uso de divisas, reestructuración de la deuda externa e interna y las aportaciones de capital.

La producción de los bienes y servicios a cargo el Estado, provocó por necesidades de la sociedad, la expansión de una red de organismos y atribuciones con características heterogéneas, sin embargo, concurren en su variedad institucional, factores relacionados con ineficiencias e incapacidades del sector privado para asegurar el proceso económico, así como la inaplazable tarea de impedir desajustes agudos en las relaciones de producción y consumo. Pero a consecuencia de la centralización decadente, fue indispensable revisar los ámbitos de la actividad económica del Estado y por ende, establecer nuevas dimensiones.³³

"En México, la depuración del sector paraestatal se realiza con base en dos criterios: áreas estratégicas y áreas prioritarias. En el plano de la vida administrativa del Estado, los factores que obligan a emprenderla se localizan funcionalmente en lo siguiente: a) déficit creciente de las finanzas públicas; b) Improductividad e ineficiencia; c) desorden en el ejercicio del gasto público; d) Errores de gestión administrativa; y, e) la escasez de recursos financieros,

³³Idem, pp. 36-37

obligan a replantear criterios con base en la liquidación, fusión, venta y transferencia".³⁴

De este modo, se plantea la necesidad de disminuir en beneficio de la sociedad, el tamaño del Estado para dejarlo única y exclusivamente a lo que es indispensable de él y para que no limitara la iniciativa de los individuos devolviendo a la sociedad lo que ésta puede y sabe hacer. Se insistió que la "obesidad" del Estado es contraproducente al bien social, que acentuaba improductividad e impedía los movimientos de la sociedad; en consecuencia, se procedió a revisar sus atribuciones, así como la conveniencia de mantenerlas o derogarlas en el campo económico. De tal manera que en febrero de 1985 el gabinete económico da a conocer un documento para llevar a cabo la "Reestructuración del Sector Paraestatal".

EL PROGRAMA DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA.

Las cambiantes condiciones de vida económica y social han ocasionado que los procedimientos de trámite administrativo, a menudo resulten inoperantes e ineficientes. Por ello, se hizo urgente la simplificación de los servicios administrativos, incluyendo los relativos a sectores específicos como: consumidores, menores, trabajadores, de justicia, entre otros.

"La relación cotidiana de la administración pública con la ciudadanía también es motivo de revisión. A consecuencia de la explosión de órganos, atribuciones y estructuras, los trámites, procesos y el número elevado de instancias

³⁴Idem, pp. 37-38

administrativas, hicieron no sólo complejo el funcionamiento de la vida del Estado, sino que provocaron reacciones de inconformidad legítima. Atención desconsiderada, pérdida de tiempo, ineficiencia en la prestación de los servicios; exceso de formalidades bizantinas; rutinas invadidas por la esclerocis; controles numerosos pero ineficaces; lentitud; triangulación de trámites y reglamentación desactualizada, provocaron indignación hacia la administración pública".³⁵

Así, las relaciones administrativas entre los ciudadanos y la propia administración, llegaron al límite de la tolerancia con la urgencia de diluir tales patologías, ya que de continuar reproduciéndose, conllevaría al distanciamiento de la sociedad y el Estado. Por tal motivo, se encomienda a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la responsabilidad de ordenar los esfuerzos de simplificación administrativa como una respuesta para reordenar y mejorar las actividades y funciones de los diversos organismos administrativos, procurando que la administración pública deje de ser marasmo y laberinto, debido a que se reproduciría a lo ancho de la vida civil. Con este fin, se expide el Acuerdo que dispone las acciones concretas que las dependencias y entidades de la administración pública federal deberán instrumentar para la simplificación administrativa, a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realizan ante ellas.³⁶

De esta forma, abatir tiempos, costos e incrementar la eficiencia es la evidencia de que los trámites ya no constituyen obstáculo para acercar la sociedad con el Estado, consiguiendo que la relación de la administración y los administrados sea no sólo considerada, sino efectiva, a partir de mejorar constantemente la

³⁵Idem, p. 40

³⁶Idem, pp. 40-41

capacidad de los órganos que corresponden a la rama ejecutiva federal. Conceptualizando lo anterior, podríamos decir que la simplificación administrativa es el medio para que las relaciones administrativas públicas sean fortalecidas, al igual que las relaciones administrativas civiles. En la medida que la sociedad concibe a la administración como brazo de apoyo y no como adversario, es posible esperar que la vida nacional sea impulsada con creces.³⁷

LA RECONVERSION INDUSTRIAL.

La estrategia del fomento industrial se inscribió plenamente en el propósito del cambio estructural. Su instrumentación se orientó a la conformación de un sector industrial competitivo y especializado en comercio exterior; al desarrollo y adaptación de tecnologías adecuadas a la dotación de recursos naturales del país que permitiera aprovecharlos más eficientemente; a la racionalización de la estructura de la organización de la industria que permitiera una mejor articulación entre la gran, mediana y pequeña empresa; así como a la participación más articulada y eficiente de los agentes productivos para aprovechar sus potencialidades y creatividad.

"Factor no menos importante del cambio estructural es, sin duda, la reconversión industrial. Por su cobertura, no sólo se refiere al plano económico y productivo; abarca también otras áreas de la organización política y social. Sin embargo, en la etapa de arranque su importancia se localiza en la necesidad de llevar a cabo una verdadera revolución en los procesos, procedimientos, técnicas y tecnologías productivas. Tiene el propósito de sacudir obsolencias y rezagos en las plantas

³⁷Idem, p. 42

productivas. Rompe con capacidades medias e insuficientes para ampliar la capacidad del mercado nacional y diversificarlo hacia el exterior".³⁸

Se debe de tomar en cuenta que el proteccionismo provocó que el Estado asumiera acciones encaminadas a proteger la acumulación del capital, procurando que el capital privado no fuese objeto de reacomodo frente a la competencia del capital extranjero. Por ello, la reconversión industrial es el proceso que concierne tanto a las empresas privadas como a las públicas, en virtud de que como unidades productivas dan sentido a la formación, ampliación y expansión del capital.³⁹

Específicamente en el renglón de las empresas estatales, la reconversión, tiene como objetivo emprender acciones en los rubros siguientes: 1) Modernización técnico-productiva; 2) modernización comercial; 3) capacitación directa y de la mano de obra; 4) saneamiento financiero; y, 5) programación de inversiones y crecimiento. Sin embargo, de manera global la reconversión industrial constituye una transformación de fondo en los procesos de producción e intercambio y las operaciones financieras; se conjuga en ella, mercados, sistemas tecnológicos, calidad, competitividad, eficiencia y renovación de modos de vida.

Tomando en cuenta los elementos anteriores, y para ir al fondo de los obstáculos al desarrollo industrial, eficiente, sostenido y equitativo, la estrategia de cambio estructural para el decenio de los ochentas plantea seis dimensiones; a) un nuevo patrón de industrialización y especialización del comercio exterior que permita resolver la restricción y vulnerabilidad externas, alcanzando un crecimiento

³⁸Idem, p. 43

³⁹Idem, p. 44

autosostenido; b) un nuevo modelo tecnológico que facilite la incorporación y difusión de tecnologías adecuadas, al nivel de eficiencia, requeridas para cada industria, y a la dotación de recursos naturales de que se dispone; c) la racionalización de la organización industrial que propicie un uso más adecuado de los recursos y capacidades de cada planta industrial, a fin de aprovechar las ventajas de la economía de escala y aumentar la vinculación de empresas de diferentes tamaños en los procesos de producción; d) la estrategia de localización industrial que oriente e induzca la desconcentración, promueva un desarrollo regional equilibrado y propicie la explotación eficiente y racional de los recursos naturales, atendiendo a las ventajas de cada región; e) un plan de coordinación de los agentes productivos que permita una mejor participación e interacción de los sectores público, social y privado de la actividad industrial; y, f) la dimensión social de la estrategia que genere mayor empleo y que satisfaga las necesidades básicas de la población.⁴⁰

Este es el esquema y la articulación del cambio estructural que el gobierno de Miguel de la Madrid puso en marcha durante su régimen. Hablar de cada uno de los logros en los aspectos antes mencionados ocuparía un documento aparte, sin embargo, se hará referencia de los alcanzado en el período 1982-1988.

El conjunto de medidas que dan contenido al cambio estructural delinean el nuevo proyecto nacional que descansaría sobre una mayor liberalización tanto del mercado en materia económica, como de la sociedad civil en materia política con relación al Estado. En este sentido es evidente que se plantea un cambio profundo de las estructuras y relaciones al interior del país y una nueva

⁴⁰Villareal René. *Op. cit.* pp. 331-332

articulación de éste con el contexto internacional.

En materia económica el cambio estructural apunta a una redefinición del rol del Estado en el proceso de desarrollo económico del país, reduciendo su presencia a áreas estrictamente estratégicas y de apoyo al desarrollo de los mercados, ya no es más el promotor de la economía; el cambio estructural destaca la necesaria liberalización de los mercados, su reprivatización para que los empresarios decidan qué, cuánto, donde producir y distribuir ya que en la concepción liberal, esta es la forma óptima de asignar recursos en la economía.

Modificación de los criterios que han impedido, un adecuado flujo de capitales foráneos a la economía nacional, considerando la indispensable complementariedad de la inversión extranjera en nuestro desarrollo económico, además de descentralizar la vida nacional y el desarrollo de actividades productivas en todo el país.

Las medidas de política económica que se implementan son totalmente consecuentes con el tratamiento de los problemas de inflación y desequilibrio externo. Es importante destacar que el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) descansa en lo fundamental, en políticas de la estabilización de la economía, en políticas que contemplan el estancamiento de la actividad económica como precondition para su posterior crecimiento debido a que la economía mexicana tenía una fuerte dependencia de importaciones de bienes de capital, materias primas y financieras para su crecimiento. Ante la escasez de divisas para financiar dichas importaciones la estrategia del PIRE planteaba el

estancamiento de la economía mexicana; esta estrategia cambia de tono a partir de 1986, cuando se hace evidente que sin crecimiento el país no podría seguir cubriendo sus obligaciones financieras con el exterior.⁴¹

Este cambio de tono se observa en el Programa de Aliento y Crecimiento a partir de los resultados obtenidos durante los primeros tres años de instrumentación del PIRE, de los logros obtenidos en el cambio de las estructuras del país de acuerdo al nuevo proyecto nacional, así como en las limitaciones que dicha política encuentra.

El Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) establece que es necesario crecer para poder cumplir con los compromisos de pagos que el país tiene que hacer anualmente, del orden de 10,000 millones de dólares. El PAC introduce, en este sentido cambios con respecto al PIRE, el argumento del crecimiento económico que en el marco de la liberalización de la economía mexicana se traduce en incentivar la inversión extranjera tanto directa como indirecta, a través de un paquete financiero de 12,000 millones de dólares, que sería el pivote de recuperación económica en 1987 y durante los siguientes 18 meses, críticos políticamente.⁴²

La inflación deja de ser presentada como el productor del exceso de la demanda sobre la oferta y fue presentada como resultado del incremento en los costos de la economía dejando de ser la inflación el enemigo a vencer por parte del discurso de la política económica. El PAC sostenía que era posible crecer con la inflación. El relajamiento de las políticas estabilizadoras y su cambio hacia

⁴¹Granados Roldan Otto. *Op. cit.* pp. 51-52

⁴²*Idem.* p. 52

políticas expansionistas además de cambiar el acento en cuanto a la inflación, permitiría manejar políticamente el problema de los montos del pago de los intereses de la deuda que representarían alrededor del 50% del gasto público y que con políticas estabilizadoras harían subir el peso relativo y político de la deuda.⁴³

El desequilibrio externo seguía siendo el eje central de la política económica, ya que del monto de los pagos anuales de la deuda depende tanto el monto de los préstamos solicitados como el ritmo de crecimiento de la economía, debido al alto grado de importación que tiene la generación del producto nacional. En este terreno se refuerzan las medidas tomadas durante la vigencia del PIRE y que tienden a la liberación de la economía. Cabría destacar la incorporación de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) que, aunque incipiente para 1987, es el inicio formal de la liberación comercial de la economía mexicana.

Otro elemento de carácter estructural que vale la pena destacar es el enfoque integral adoptado en la política de precios y tarifas para las empresas del sector público, que permitió reducir transferencias a la empresa pública y rehabilitar paulatinamente su situación financiera. También dentro del cambio estructural se llevó a cabo la conclusión de la segunda fase de la reestructuración de la deuda, que sin constituir una solución permanente del problema, permitió obtener plazos muy largos (14) años para el grueso del principal de la deuda por 50,000 millones de dólares, de acuerdo con una estructura racional en la que los vencimientos de los primeros años son muy reducidos y susceptibles de refinamiento. A la par se

⁴³Villarreal René. *Op. cit.* pp. 433-434

consiguieron reducciones en las tasas de interés.⁴⁴

Por otra parte, la presencia del Estado en otras áreas no estratégicas ni prioritarias generó cargas que a la postre significaron una pérdida de eficacia en la rectoría del Estado. Por ello se llevó a cabo la desincorporación de entidades paraestatales mediante mecanismos de liquidación, venta, fusión o transferencia. El proceso de depuración se realizó de manera ordenada cuantitativa y cualitativamente para racionalizar la dimensión del sector paraestatal en función del fortalecimiento de las actividades que deben constituir el centro de atención por parte del Estado, de acuerdo al previamente visto cambio estructural para favorecer, precisamente los intereses generales del país.⁴⁵

Así, a partir de 1982, se emprende un importante proceso de desincorporación de entidades paraestatales, con el propósito de racionalizar el uso de los recursos públicos dada la escasez de los mismos. El universo estatal en ese año estaba constituido por 1,155 entidades, las ahumadas a las 61 creadas entre 1983-1988, significaban un total de 1,216 entidades.⁴⁶

Cabe precisar que en México, a diferencia de otros países, las decisiones de desincorporación no se restringieron a meras privatizaciones, sino que también se aplicaron procesos de otro tipo que bien pueden ubicarse como de reestructuración, ya que además de ventas se realizaron liquidaciones y extinciones, fusiones y transferencias de 772 entidades paraestatales.

Precisamente dentro de estas modalidades, durante el sexenio de referencia, 397

⁴⁴Idem, pp. 435-436

⁴⁵Tamayo Jorge, "Las entidades paraestatales en México. Origen, evolución y perspectivas". En Modernización de la Administración Pública, p. 114

⁴⁶Idem, p. 114

entidades fueron liquidaciones o extinciones, lo que significa que había un exagerado número de entidades paraestatales que ya no justificaban su existencia y quizá algunas nunca debieron de ser creadas; se fusionaron 81; 28 se transfirieron a los gobiernos de los estados, lo que implicó una racionalización de la propiedad estatal; 218 se vendieron al sector privado y una menor parte al sector social; y, 48 dejaron de ser paraestatales por mandato de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, pues eran de participación minoritaria.⁴⁷

Por lo que respecta a la reconversión industrial, indudablemente, se desarrolló un nuevo patrón de industrialización y especialización del comercio exterior, más articulado al interior y competitivo al exterior; así como el desarrollo y adaptación de tecnologías adecuadas a la dotación de recursos naturales del país que permitieron un aprovechamiento más eficientes de los mismos, y a su vez, elevar la calidad y competencia de la producción aunado a un proceso integral de la fuerza de trabajo que posibilitó un desarrollo de los recursos humanos y la racionalización de la estructura de organización industrial.⁴⁸

En síntesis, las medidas e instrumentos utilizados en la política económica son congruentes con los requerimientos de cambio de estructura del proyecto nacional implantado en el período 1982-1988.

La política económica instrumentada permitió avanzar en la constitución de ese proyecto nacional caracterizado por una mayor liberalización de las decisiones del ámbito del Estado. Este traslado de decisiones se presenta como traslado a la sociedad civil y en materia económica hacia el mercado, resultando en la práctica

⁴⁷ *Idem*, pp. 115-121

⁴⁸ Villarreal René, *Op. cit.*, p. 338

un traslado al sector privado, al presentarse éste como representante de aquélla.

El traslado de decisiones de carácter económico hacia el sector privado implicó definitivamente la socialización de los costos del cambio de estructura del nuevo proyecto nacional; socialización de costos en términos del deterioro del nivel de vida de la mayor parte de la población y la desarticulación de la estructura productiva que implicó la desaparición de los capitales ineficientes, usualmente pequeños y la marginación de recursos y actividades internas tradicionales.

Por otro lado, el traslado de decisiones hacia el sector privado implicó la privatización de los beneficios del cambio estructural, en términos de tasa de ganancias extraordinarias para los grandes capitales, las más de las veces extranjeras; la creación de nuevas actividades económicas ligadas con mercados más amplios y de gran capacidad de compra, como son los países industrializados; así como el desarrollo de actividades de maquila; lo anterior se basó en la política económica puesta en práctica durante el régimen de análisis.

6.3 Las últimas acciones del Estado de Bienestar.

El cambio estructural generado durante el gobierno de Miguel de la Madrid, puede ser más bien interpretado como una ruptura estructural de las formas de desarrollo social: cuando se presenta una gran crisis, las estructuras del compromiso social alcanzan un límite; se cuestionan solamente lo elevado de los gastos del Estado social, sino la forma misma del Estado social como base material del compromiso de las keynesiano corporativo. Lo que se encuentra en

peligro ya no es el equilibrio entre economía y proyecto, entre acumulación de capitales y redistribución regulada del Estado social para restablecer un nuevo nivel; se trata aquí de que la forma de las estructuras mismas choca contra un límite que conduce a una ruptura estructural.⁴⁹

La gran crisis no es de mayor duración que las crisis pequeñas solamente porque tienen dimensiones mayores, sino más bien porque la ruptura estructural es seguida de una depresión de larga duración que debe interpretarse social, política y económicamente como una fase de desestructuración de las viejas formas y de reestructuración de las nuevas condiciones sociales. Reestructuración implica siempre destrucción, no solamente en el sentido material, sino, fundamentalmente, en el sentido de destrucción de estructuras de compromiso social, lo cual necesariamente viene acompañado de graves conflictos sociales y políticos.⁵⁰

Si la gran crisis significa que las estructuras tradicionales del compromiso ya no funcionan más al interior de las formas sociales (ruptura estructural), también la solución de las contradicciones, implícita en cada crisis, significa entonces siempre una reestructuración de las estructuras del compromiso, un cambio de las formas de reproducción social (incluso de la reproducción económica y política). Naturalmente, esta reestructuración se da al interior de las relaciones capitalistas; sin embargo, el capitalismo no es un sistema lógicamente construible, sino que, está sometido a tendencias de desarrollo históricamente determinadas.⁵¹

⁴⁹Pérez Germán y Mirón Rosa María. "Keynes: racionalidad y crisis en el Estado contemporáneo". En Revista de Estudios Políticos, pp. 45-46

⁵⁰Idem, pp. 46-47

⁵¹Idem, pp. 47-48

Si enfocamos las políticas estatales dentro de la perspectiva anteriormente descrita, es indudable que la sociedad mexicana de la fase de 1971-1982 vivió un proceso en el cual el Estado aspirara a convertirse en el conductor del desarrollo económico y social de la nación. La evolución de las instituciones principales del bienestar social ha estado ligada claramente al doble carácter del Estado de Bienestar como regulación y estabilización capitalista.⁵²

La crisis de 1982 orienta, a través de sus limitaciones intrínsecas, el carácter de las políticas económicas posteriores a este acontecimiento. Fenómenos como la crisis financiera y las formas de renegociación de la deuda externa; la contracción económica del Estado expresada en los ajustes presupuestales; y, en particular, la crisis del Estado de Bienestar parecería ser el producto de la austeridad coyuntural impuesta por la recesión.⁵³

La implementación de una estrategia de liberalismo económico, es el marco de la crisis, tiene que afectar notablemente el nivel de actividad del Estado en el terreno de la política fiscal y especialmente los volúmenes del gasto público en desarrollo social como la representación más tangible de un viraje en las ideas oficiales hacia una nueva función de la actividad estatal.⁵⁴

Si por Estado de Bienestar queremos entender un conjunto de prestaciones y servicios sociales en beneficio de la clase trabajadora, ni los recortes presupuestales, ni los esfuerzos por desaparecer o privatizar algunas de éstas instituciones nos autorizan a vaticinar una política liberal tan extremista. Pero, si a esa definición queremos también asignar una referencia a las políticas de

⁵²Farfán Guillermo, "Gasto público y bienestar social en México". En *17 Ángulos de un escenario*, 1987, p.73

⁵³*Idem.*, p. 82

⁵⁴*Idem.*, p. 83

regulación y estabilización capitalista, y características del intervencionismo de corte Keynesiano, entonces es indudable que las políticas de 1982 a 1988 se han desarticulado de las estrategias originales de desarrollo para las cuales el crecimiento del Estado de Bienestar Mexicano era tan importante.⁵⁵

Así, el Estado de Bienestar en nuestro país entró en un serio proceso de cuestionamiento debido a que su participación económica no fue coherente, ya que no se estimaron sus consecuencias colaterales. El reconocimiento de la pluralidad de racionalidades permite la elaboración consensual y legítima de criterios concretos para una participación estatal selectiva y, por ende, más efectiva. En estas condiciones, el reto de la reconstrucción del Estado bajo las nuevas circunstancias consiste en la armonización de la eficiencia con la libertad y la participación. Entre estos dos extremos nos encontramos en que la concepción pluralista de la vida social obliga a que el Estado coordine la acción de las diferentes racionalidades presentes bajo la idea de la rectoría económica.⁵⁶

Por otro lado, la modernización administrativa⁵⁷ miraba a aumentar la capacidad del Estado en la planificación y gerencia de la producción social, para aumentar así sus recursos disponibles y su capacidad de prestación de servicios. Este proyecto tuvo como objetivo un incremento de la racionalidad administrativa para lograr por el rodeo de la eficiencia y la eficacia administrativa en la dotación de bienestar a la sociedad, una disminución y hasta eventual cancelación de la militancia política antiestatal. La administración pública padecía vicios demasiado arraigados que frenaban su capacidad racionalizadora: predominio de los

⁵⁵*Idem*, p. 86

⁵⁶Granados Roldan Otto. *Op. cit.* pp. 60-62

⁵⁷Se entiende por modernización administrativa "un proceso que consiste en crear, mejorar o aplicar una tecnología innovadora con el objeto de mejorar el rendimiento del trabajo gubernamental". Aguilera Hintelholzer Rina. Apuntes del Seminario de Metodología (Segunda Opción), México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1994

políticos tradicionales, deficiencias en la composición, estructura y organización operativa de todo el cuerpo de la administración pública federal, así como defectos en la estructura de las organizaciones estatales y municipales, y en muchos casos sobrenúmero, parasitismo y ocio de los burócratas, aunado a presencia rectante de clientelas y nepotismo que fomentaban corrupción e ineptitud, etc.⁵⁸

Podríamos concluir que la articulación del cambio estructural implantado en el régimen de Miguel de la Madrid, consecuentemente reestructura el Estado de Bienestar Mexicano generando una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil, y entre el mercado y el Estado, así como el surgimiento de nuevos esquemas de enlace entre la política y la economía para responder con versatilidad a las nuevas necesidades.

Puede señalarse que el eje sobre el cual discurre toda su reflexión filosófica-política, gira en torno a una concepción política que busca hacer de la democracia liberal la forma de gobierno que el Estado capitalista debía adoptar para un mejor desarrollo de la función de cohesión social y regulación del equilibrio global del sistema. La cuestión era impulsar una serie de reformas que hagan, a esta forma de gobierno, más eficaz a las nuevas particularidades de la dinámica social.

En el plano de lo económico, se trata de un proceso que al modificar la naturaleza de los objetos e instrumentos de trabajo está redimensionado la organización del trabajo y de las economías nacionales. Y, en consecuencia, no

⁵⁸ Aguilar Villanueva Luis F. *Op. cit.* 1982, pp. 144-145

tan sólo las relaciones de intercambio entre países sino también las relaciones sociales de producción.

Este propósito de reordenación económica vino a dar paso a una estrategia de desarrollo económica orientada a posibilitar, por un lado, un desequilibrio financiero de precios, y por otro, sentar las bases de un cambio estructural del aparato productivo nacional como punto de partida para lograr que la economía nacional presente un crecimiento más sano y autosostenido. Sin embargo, "errores de instrumentación" y "factores exógenos" fueron algunos de los factores que limitaron la obtención de los resultados esperados.

7. El declive del Estado de Bienestar en México.

7.1. Proemio.

Desde el inicio de la década de los ochenta, México comenzó un intenso proceso de ajuste y reforma a fin de alcanzar la estabilidad económica y, a la vez, elevar la eficiencia del aparato productivo. Este proceso se aceleró a partir de 1989 buscando la resolución de los tres problemas más agudos: a) los desequilibrios macroeconómicos; b) las ineficiencias estructurales; y, c) el excesivo endeudamiento externo. En este camino existen también experiencias importantes para el proceso de reforma económica en el ámbito internacional.

Esta reforma económica a nivel internacional tiene su génesis precisamente en la crisis que originó el intervencionismo estatal. El entorno social y económico que dio legitimidad y consenso al intervencionismo estatal no eran ya más una de las palancas principales para promover el crecimiento a través de la demanda o impulso de grandes proyectos de inversión pública.

La crisis del intervencionismo estatal trajo como consecuencia la necesidad de contar con nuevos mecanismos de coordinación internacional de las políticas económicas, de políticas de ajuste y cambio estructural, y en general de un nuevo tipo de intervencionismo estatal y de economía mixta. En otras palabras, se convierte en una circunstancia prioritaria el reintroducir o crear nuevas zonas mercantiles, buscar nuevas articulaciones de lo privado o grupal con lo público-estatal, como se busca actualmente en todo el mundo. Consecuentemente la

reestructuración productiva, la forma o formas de organizar y dinamizar la producción, traen consigo de manera natural los temas relativos a la división y canalización de los esfuerzos económicos públicos y privados.

De esta manera, la propiedad estatal no se considera ya una garantía universal ni de eficiencia y ni siquiera de justicia social. Más aún como lo muestra la experiencia internacional actual, lo que tiene sentido histórico y transformador no es tanto a la propiedad cuanto la posibilidad de generar nuevas relaciones sociales que hagan factible una compatibilidad dinámica entre eficiencia económica, innovación y control público y social de la producción y distribución de bienes y servicios.

En este nuevo marco se comienza a plantear la necesidad de nuevos agrupamientos de fuerzas políticas y económicas, con nuevos esquemas de integración y de formación de bloques. Ello como consecuencia de la tendencia al estancamiento productivo; una aceleración inflacionaria; un desorden del sistema de tipo de cambio; y, un intervencionismo excesivo y muchos controles a la economía que obstaculizaban la operación fluida del sector privado, lo cual, en opinión de algunos, provocó el resurgimiento del desempleo, la inflación y la crisis fiscal.

De esta forma, se concibe en el mundo la necesidad de un Estado mínimo como contraparte al mal funcionamiento del Estado máximo. Un Estado mínimo en cuanto a que el Estado debe limitar su poder frente a los individuos ya que estos tienen derechos fundamentales de libertad que el Estado no puede dejar de

respetar, pero también mínimo en el sentido de que el Estado debe reservarse pocas funciones, debe hacer poco, hacer lo menos posible.

Lo cual significa que el declive de intervencionismo del Estado dentro del ámbito mundial, se da tanto en las sociedades industrializadas como en la esfera de los países no desarrollados. El intervencionismo del Estado en la modalidad del Estado de Bienestar, pierde eficacia en la medida en que las economías son abiertas e impulsadas por la innovación tecnológicas, la globalización, el auge de los servicios, y de las finanzas y el comercio mundial.¹

Por ello es que en esta década han surgido la internacionalización de mercados financieros, la emergencia de mercados globales de mercancías y, en ciernes, de servicios.

Las grandes corporaciones, aún las medianas están operando cada vez más a escala mundial. Una revolución en los conocimientos y la introducción de nuevas tecnologías que alteran la vida productiva de la fábrica y en términos de la convivencia social. En este contexto de competencia acentuada los países más industrializados del mundo buscan mayores economías de escala en la integración de nuevos bloques.

Estas economías abiertas "son el paso inicial para la formación de bloques económicos y comerciales que dan cuenta de como la regionalización articula zonas geopolíticas muy localizadas. Por ejemplo: la vigencia del Tratado de Libre Comercio para América del Norte firmado por Canadá, Estados Unidos y México;

¹Uvalle Berrones Ricardo. Los nuevos demeritos... p. 14

la Cuenca del Pacífico (con el auge particular de Sudcorea, Taiwán, Hong Kong y Singapur) y la reciente integración del Consejo de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico creado en la ciudad de Seattle, Washington, son muestra de la forma en que se abordan los desafíos de la regionalización y globalización".²

Por ello, en la actualidad la apertura y la reinserción de las economías nacionales a las corrientes internacionales del comercio, inversión y tecnología es una exigencia para todos los países.

Particularizando en algunos de los sucesos acontecidos en este viraje del accionar estatal, sin olvidar que los cambios han emergido dependiendo de las condiciones específicas de la economía y la sociedad, podríamos mencionar los siguientes:

En la mayoría de los países de Europa Central y del Este, el gobierno hizo explícito y absorbió en el presupuesto, desde el inicio, distintas pérdidas de capital (pérdidas sobre depósitos garantizados, pérdidas sobre créditos otorgados a empresas públicas, etc.). Esto dejaba ver la magnitud del ajuste fiscal necesario. Recortes presupuestales generalizados probaron ser la forma más efectiva de reducir el gasto público no prioritario, en virtud de los amplios márgenes que existían en todas las áreas del sector público. Medidas más selectivas se instrumentaron después de 1986.³

En el caso de China, las políticas gubernamentales se han orientado hacia una economía socialista de mercado, donde la propiedad pública se mantiene como

²Idem, pp. 14-15

³Córdova José. Diez lecciones de la reforma económica en México. En Revista Nexos, p. 31

prioritaria y la privada (individual o de grupo) es complementaria, en el camino hacia un nuevo sistema basado en el principio de dar a cada quien de acuerdo a lo que produce y aporta al ingreso nacional. Y no es el viejo axioma marxista de dar a cada quien de acuerdo a sus necesidades y exigir de cada quien de acuerdo a sus capacidades.⁴

Por lo que respecta a América Latina, la crisis del Estado de Bienestar proteccionista, intervencionista y propietario está en proceso de ajuste y reforma, en donde se habla de privatización, de regulación, desburocratización, simplificación, reforma o reformas administrativas, modernización, redimensionamiento, retracción del Estado, etc., dando paso hacia una nueva economía abierta y hacia un nuevo Estado pero con grandes problemas de pobreza que demandan que la reforma económica tenga que ir acompañada de una reforma social, pues de lo contrario están en peligro las llamadas nuevas y frágiles democracias de la región.⁵

Particularmente en los Estados Unidos "después de once años de reaganomanía y ante la crisis del neoliberalismo, está en busca de un nuevo modelo que se ha definido como 'clintomanía', que parece conformar el camino de los que podríamos llamar un 'liberalismo poskeynesiano del consenso', con nuevo enfoque de intervención estatal que implica: a) una relectura del problema económico como un problema interno, no sólo externo como lo ubicó la reaganomanía; b) el paso de una política económica pasiva a una política económica activa; c) el paso de un Estado de Laissez-faire a un Estado promotor del crecimiento, del empleo, la industria y el desarrollo tecnológico; d) un Estado

⁴Villameal René. Liberalismo social y reforma del Estado: México en la era del capitalismo posmoderno, pp. 28-29

⁵Idem, p. 29

regulador del impacto en el medio ambiente; e) un Estado redistribuidor del ingreso con un gasto público controlado, con más impuestos a los ricos y menos impuestos a los pobres; y, f) una activa política social a través de los servicios de salud, educación, reentrenamiento de mano de obra, empleo y vivienda.⁶

Además, en nuestro vecino país del norte, "el papel gubernamental del regulador sigue siendo importante, en especial si el papel del sector privado aumenta. En realidad hay un uso potencialmente más importante de la función reguladora del gobierno que puede substituir a otras funciones tan importantes como el financiamiento a la producción".⁷

Ante este panorama internacional, con la existencia de mercados abiertos y competitivos se inicia el proceso de privatización, apertura, liberalización, desregulación y desburocratización para eliminar los excesos administrativos y económicos del Estado. Por eso, la vuelta a la economía del libre mercado se erige en condición fundamental para reactivar los procesos de producción, consumo y distribución de bienes y servicios. Ello como resultado de haber descubierto que los límites del Estado intervencionista están dados por el deterioro de su capacidad de gobierno y por la extensión injustificada de sus atribuciones y organismos en la vida pública.⁸

Ante el descubrimiento de que la intervención del Estado no era funcional, se hace necesario, a través de las reformas, constituirlo en un Estado regulador y promotor, es decir, en un Estado con capacidad para gobernar la sociedad y el mercado con énfasis en su papel de coordinador de los esfuerzos privados y

⁶Idem, p. 27

⁷Kamerman B. Sheila y Kahn J. Alfred. La privatización y el Estado Benefactor, p. 303

⁸Uvalle Berrones Ricardo. Los nuevos derroteros, p. 15

públicos, devolviendo a la sociedad iniciativas para impulsar mejor el esfuerzo individual y público en el entendido de que lo privado y lo estatal no son ámbitos antagónicos ni hostiles, sino esferas de realización, cooperación y co-responsabilidad en favor de la vida en común.⁹

En suma, "la reforma del Estado como proceso mundial es un conglomerado de experiencias que tienen como elemento común eliminar la sobredilatación de estructuras administrativas y organismos burocráticos para abrir y reconocer los espacios que le corresponden a la sociedad; aprovechar con racionalidad los recursos públicos escasos; ensanchar los márgenes de la democracia; acrecentar la gobernabilidad y que el bienestar social no sea masivo y anónimo, sino que favorezca a individuos, grupos, regiones, comunidades y localidades".¹⁰

Así, la nueva división internacional del trabajo entre países y regiones, la integración global del mercado y procesos productivos, condicionan la capacidad de las economías para alcanzar, de manera sostenible y estable, la elevación de la productividad y el crecimiento que han producido nuevas esferas de prosperidad en países y regiones tradicionalmente pobres y atrasados.

En este contexto, resulta insoslayable el papel central que, ha desempeñado el cambio tecnológico en el crecimiento y prosperidad de las naciones y en reacomodo favorable de algunos países de industrialización reciente han logrado dentro del esquema de competencia internacional. Es imprescindible replantear los modelos en que se fundamenta la elección de estrategias y políticas para tomar en cuenta expresamente las precondiciones históricas, es decir,

⁹Idem, p. 15

¹⁰Idem, p. 16

estructuras en las que cada nación se desenvuelven los efectos de los procesos de apertura, de regularización y estabilización.

No cabe duda que la ruptura de viejos moldes de movilidad social, la aparición de cuadros con mayor calificación laboral, el despliegue de nuevas industrias de nuevos sectores de la actividad económica, producto de las tendencias de la globalización y la modernización económica de la región, originaron la irrupción simultánea de un esquema socioeconómico lleno de nuevas demandas y necesidades sociales.

La configuración de esta nueva dinámica, de esta nueva tensión entre la modernización en lo económico y el persistente rezago en la sociedad, se tradujo en nuevas formas de expresión y participación, tanto en la sociedad civil como en la política.

En consecuencia se han configurado nuevos espacios y nuevos actores de la vida política en la mayoría de los países del mundo. Esto ha hecho inevitable que el Estado se vea en la necesidad de cambiar sus instrumentos de gestión, para propiciar la liberación de las energías de la sociedad civil y la autonomía de sus organizaciones, al tiempo que se busca promover una asignación óptima y una administración eficiente de los recursos públicos. En otras palabras, se debe comprender al Estado más como empresa social que como empresa estatal autoritaria.

Particularmente en México, "la nueva economía es representada por la Reforma

del Estado como marco doctrinario que busca hacer compatibles las libertades individuales con los derechos sociales y armonizar el ejercicio de estas libertades con la responsabilidad solidaria de la comunidad. Como programa de reformas se sustenta y promueve la modernización económica, acompañada de una reforma social, al tiempo que establece los límites y alcances del mercado para pasar del Estado de Bienestar y propietario al Estado solidario. Como una vía para construir un proyecto de desarrollo sustentable con equidad, para articular un proyecto nacional que abra puertas a una nueva alternativa para los mexicanos".¹¹

Es decir, en nuestro país, el Presidente Salinas de Gortari impulsa la reforma del Estado que comprende dos procesos simultáneos e igualmente importantes como lo han sido para la mayoría de los países del mundo: por un lado, da cause a una mayor autonomía de la sociedad civil que expresa en nuevas organizaciones y nuevas demandas sociales; por otra parte, redefine los límites de intervención estatal para dejar atrás el esquema benefactor subsidiario de control de esferas económicas y dar paso a la libre actividad y creatividad social y privada. Se quiere de este modo sin perder la rectoría del proceso, avanzar en la reordenación de los espacios de influencia de lo público, ampliando la esfera de acción de la sociedad. Se avanza en precisar la extensión y dimensión de la gestión pública, para intervenir con mayor calidad y productividad.

De aquí parte también un proceso de cuidadosa pero creciente democratización tanto de organizaciones sociales, sindicatos y partidos, como necesariamente del Estado mismo. Se va configurando así, paso a paso, un marco plural en el que la

¹¹ Villarreal René. Liberalismo social y... pp. 29-30

opinión pública y las organizaciones sociales y políticas se vuelven cada vez más independientes del Estado, en la medida cobran mayor autonomía.

De esta forma la reforma del Estado mexicano persigue el objetivo de modernizar su función rectora, para que sea capaz de propiciar un patrón equilibrado de crecimiento económico en el que la signación de recursos no sólo es eficiente mediante el impulso de una redistribución progresiva del ingreso ligada al incremento de la productividad, sino que también promueva una orientación del gasto público que mejore la dotación de recursos productivos hacia los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

7.2. La decadencia administrativa del Estado de Bienestar en México.

A partir de la revolución de 1910, los gobiernos mexicanos sostuvieron la preeminencia del Estado y el sector público como impulsores del desarrollo. El crecimiento económico se contempla en el contexto de otros fines igualmente prioritarios, como son la estabilidad política y el bienestar social. Este modelo de desarrollo se distingue por la consolidación de un Estado fuerte, capaz de llevar acabo programas de envergadura nacional sin perder de vista ese factor tan importante de la ecuación que es la sensibilidad política, o sea, las vías de comunicación que mantienen a los gobernantes en contacto con el pueblo, y que le dan legitimidad.

Con todas sus carencias y limitaciones, la clase política tradicional cumplía con este último y vital elemento de sustentación del Estado: carisma, arraigo

localista, conocimiento (si bien no siempre acción correspondiente) de las demandas y el sentir popular.

La instauración de los sistemas de seguridad social y los dispositivos que se montaron en México con el propósito de brindar asistencia, se apoyó en tres pivotes principales: a) cierta capacidad del aparato productivo para generar un excedente que pudiera ser destinado a estos fines; b) la vigencia de un pacto social suscrito por el Estado, los sindicatos y las empresas con el objeto de formular políticas concentradas que permitieran llevar a cabo una "distribución más equitativa de la riqueza"; y, c) el establecimiento de un modelo institucional que hizo posible la resolución negociada de los conflictos y fijó prioridades acerca de los bienes y servicios que debían ser subsidiados por el Estado. Este conjunto de apoyos asistenciales dio lugar a la forma estatal que se caracterizó como el Estado de Bienestar en México.

En México, la sustitución de importaciones y la diversificación de las actividades productivas posibilitó la generación de un excedente sobre el cual se levantaron las políticas de asistencia social.

La alianza que sellaron tres agentes principales, como fueron los empresarios vinculados al crecimiento del mercado interno, los trabajadores de la industria y clases populares urbanas y el Estado dio lugar a que se consolidara un nuevo bloque de poder que se expresó en vastos movimientos policlasistas.

Estos "partidos de masas", que surgieron durante los años treinta y cuarenta,

estuvieron vigentes hasta que la reformulación drástica de las políticas económicas en los últimos 15 años debilitó dos de sus pilares fundamentales. De manera casi simultánea se produjo una redacción del sector de la industria que había surgido al amparo de esquemas arancelarios y crediticios proteccionistas.

Al mismo tiempo, empezó a manifestarse cierta pérdida de influencia de los sindicatos como resultado, en parte, de la disminución del empleo asalariado. El Estado que hasta entonces era el importante promotor del antiguo pacto corporativo, redujo su participación en las actividades económicas y desprotegió a ciertas áreas de la sociedad cuyo sostenimiento material había dependido de la tutela estatal.

Así, el Estado de Bienestar en México, inicia un proceso de crisis a partir del comienzo de los setenta; y, frente al agotamiento de esta forma de pacto social, la tendencia dominante internacional fue la privatización, es decir el intento de renovar y ampliar la libertad del individuo en los mercados.

Los rezagos económicos y sociales de esta década, el agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador y las transformaciones en la ideología económica gubernamental van a dar lugar a una nueva estrategia expansionista que se complementa con una época de crisis generalizada a nivel internacional y de cuestionamiento académico y político de las políticas keynesianas que prevalecieron durante la etapa de la posguerra.¹²

La disminución real del gasto público, y en particular el destinado al desarrollo

¹²Farfán Guillermo, *Op. cit.*, p. 74

social, es suficiente indicativa de como las políticas expansionistas y de bienestar dejan de funcionar como instrumentos de reactivación y estímulos económicos, de tal manera que, efectivamente, la crisis del Estado de Bienestar en México, obedece a la desarticulación de los instrumentos y mecanismos básicos de regulación estatales de una tradición intervencionista. Las políticas de recortes presupuestales en bienestar, por tanto, son el efecto obligado a la reducción sistemática del peso relativo del Estado en la economía y de la cancelación de las actividades estatales verdaderamente rectoras del desarrollo nacional.¹³

Las crisis de los años setenta y ochenta, dan cuenta de como los mercados reaccionan en contra de la sobredilatada intervención del Estado en el sistema económico y son testimonio de como el desbordamiento administrativo limita la eficiencia gubernamental. Menos Estado y más sociedad, es el reclamo de los grupos organizados de la vida pública y privada.

"Frenar la improductividad estatal, reestructurando sus cometidos sociales y económicos, así como su basta estructura administrativa, son las demandas más recurrentes en momentos en que los límites del Estado tocan fondo. Se toma conciencia de que el papel del Estado debe reorientarse para reactivar a la sociedad y la economía de situaciones como inflación, recesión, improductividad y desgaste de una forma de Estado que, como es el Estado de Bienestar, llega a las fronteras de su eficacia, así como de su expansión organizativa y funcional".¹⁴

Podríamos decir que las principales fallas del Estado de Bienestar en México

¹³ *Idem*, pp. 87-99

¹⁴ Uvalle Berrones Ricardo. *Los nuevos derroteros...*, p. 85

fueron: a) empresas públicas con altos costos, involucradas en una variedad de actividades manufactureras no tradicionales; b) programas de inversión muy ineficientes y costosos; c) controles sobre el sector privado muy difundidos y para todo tipo de actividades sin importar su relevancia, lo que se traduce en elevación de costos; d) déficits públicos alimentados por el sector paraestatal, programas excesivos de inversión como secuelas inflacionarias y mala asignación de recursos; e) el deterioro de la infraestructura; y, e) la incapacidad para mantener la estructura existente.¹⁵

Precisamente, la incapacidad que mostraba ya el Estado de Bienestar en México para responder con eficacia las demandas crecientes y diversificadas, cada vez más evidentes a lo largo de los años setenta y principios de los ochenta, fue lo que dio origen a las políticas reformistas.

Recordemos que la expansión estatal creó un problema doble: por una parte mermaba su capacidad de atender sus responsabilidades fundamentales, entre ellos, asegurar la legalidad, cumplir el compromiso político de procurar una mayor justicia social; y, por otra, al suplir la participación directa de la sociedad civil en muchos ámbitos, el aparato político generó sus propios intereses autónomos, sus propias demandas de recursos e incentivos políticos.

De esta forma el país ha vivido y vive una crisis estructural del modelo de desarrollo configurado en el Estado de Bienestar y crisis que pasó por las convulsiones financieras de 1982, por la llamada crisis de la deuda y, necesariamente, por un inevitable ajuste económico profundo. A los rezagos

¹⁵ Ayala Espino José Luis. Límites del mercado-límites del Estado, p.92

históricos y a las insuficiencias del modelo de desarrollo, se sumaron, dramáticamente, los efectos socialmente devastadores del ajuste económico. El debate de mediados de los ochenta era sobre el margen, sobre el grado en que podía disminuirse el costo social del ajuste.

Pero además del ajuste, había que, también inevitablemente, sentar las bases de un nuevo modelo de desarrollo, porque el del Estado de Bienestar estaba exhausto.

Esta tarea, la inició Miguel de la Madrid con el redimensionamiento del Estado, y, como veremos más adelante, la continuó vigorosamente Carlos Salinas de Gortari con la reforma del Estado.

La inició Miguel de la Madrid, porque la crisis de 1982 obligó a México a replantear las premisas de su crecimiento. La estrategia de desarrollo endógeno, seguido hasta entonces, ya no era viable dado los profundos cambios en la naturaleza de la economía mundial y en los presupuestos de la competitividad individual de las naciones.

Era necesario encontrar un nuevo motor del crecimiento en los beneficios de comercio exterior y, para ello, resolver en el corto plazo, los problemas de crisis en la balanza de pagos y, en el mediano plazo, propiciar la competitividad de la planta productiva nacional atrofiada por los largos años de aislamiento.

En otras palabras, "el cambio estructural llevado a cabo de 1982 a 1988, es el

catalizador del proceso de redimensionamiento estatal, quiere decir que el Estado mexicano da inicio en ese período, a una de las transformaciones más relevantes a lo largo de su historia. Se trata de una transformación que pone de manifiesto el fin de una etapa y el inicio de otra. La nueva etapa que inicia, apunta hacia la disminución de su presencia tanto en la sociedad como en la economía".¹⁶

Un redimensionamiento del Estado, originado por las fallas que generó el Estado de Bienestar se expresaron en ineficiencia económica e incumplimiento de la justicia social. Lo que se tradujo en el reclamo ciudadano para que el Estado cumpla mejor sus funciones, asimismo, fue la consecuencia de que el Estado acumulara una sobre carga de funciones, demandas y presiones económicas y políticas, que se tradujeron en enorme déficit, hiperendeudamiento, crisis de gobernabilidad, en el sentido, de que el sistema político es incapaz de tomar decisiones que resuelvan eficazmente sus tareas; y, a su vez, fue producto de las presiones del nuevo entorno internacional más global, es decir, los Estados se han enfrentado a una más intensa competencia comercial, financiera, productiva y tecnológica.¹⁷

Por ello, la nueva estrategia de desarrollo iniciada en 1982 se fincó en tres pilares: a) la estabilización de las grandes variables de la economía; b) la promoción de la eficiencia y competitividad de las empresas nacionales; y, c) la inserción provechosa en la nueva economía mundial.

El primer pilar, requería un vigoroso ejército de saneamiento de las finanzas públicas, el control de la inflación y la adecuación del servicio de la deuda a la

¹⁶Uvalle Berrones Ricardo. *La importancia del sector parastatal en México*, p. 108

¹⁷Ayala Espino José Luis. *Op. cit.*, pp. 142-143

capacidad real de pago del país.

El segundo pilar, precisaba reencauzar las energías políticas y sociales en la dirección de un cambio estructural que promoviera la competitividad del aparato productivo. Para ello, el Estado debía transformar su papel regulador en uno básicamente promotor de la actividad económica.

El tercer pilar, exigía iniciar una nueva estrategia de vinculación con el mundo que permitiera máximas las ventajas comparativas del país y, a la vez, le facilitara participar activamente en la conformación, en marcha, de un nuevo mapa económico mundial.

Para aprovechar los beneficios del comercio exterior era menester dismantelar el imponente aparato proteccionista, bajo el cual se había cobijado la industria nacional en la etapa de la sustitución de importaciones. Por eso, de 1983 a la fecha, la política de apertura comercial se ha convertido en una punta de lanza de la política económica general.

"Cumplida la misión del cambio estructural y considerando el horizonte estatal en el presente y el futuro, las realidades nacionales y mundiales aconsejan proceder a su reforma integral, es decir, aquella que comprende las esferas económica, política y administrativa".¹⁸

"Se plantea la reforma en momentos en que el mercado económico y el mercado político son reclamados por los individuos y sus organizaciones públicas. Se

¹⁸Uvalle Berrones Ricardo. La importancia del sector... p. 109

plantea en momentos que la crisis genera el surgimiento de nuevas energías sociales, de nuevas formas de agrupación y de nuevos contendientes en la lucha política. Se plantea en momentos en que la sociedad civil es más informada, contestaria y movilizada".¹⁹

Las condiciones externas que se expresaban en la crisis de la deuda y la negativa de otorgar nuevos recursos al país impulsaban al Estado a un innegable cambio; y, dentro de los aspectos internos, la crisis económica y las tensas circunstancias sirvieron de base social para constreñir al gobierno a una transformación de más aliento.

Así, el resquebrajamiento del Estado de Bienestar en México en los años setenta, entra de la mano con los cambios estructurales en el modelo de desarrollo económico en los años ochenta a partir de la aplicación de los programas de ajuste.

El cambio estructural, puede verse como un corto paréntesis en la larga trayectoria del intervencionismo estatal. El Estado ciertamente ha detenido su dinámica de crecimiento. Las mismas tendencias de globalización e integración le restan cada día áreas de intervención exclusiva.

Así, la reforma del Estado en México tiene como punto de partida el reconocimiento de las fallas y excesos del Estado de Bienestar, pero su finalidad es transformarlo y no arribar a un Estado mínimo como propone el neoliberalismo. En el diseño estratégico de la misma se reconoce la eficiencia del mecanismo de

¹⁹Idem, p. 109

precios del mercado para asignar recursos en la producción. Pero se reconocen sus límites, alcances e imperfecciones.²⁰

La reforma del Estado mexicano, o, lo que es lo mismo, el aniquilamiento del Estado de Bienestar en México, parte de un reconocimiento crítico de aspectos como los siguientes: a) los excesos del Estado de Bienestar propietario y la frecuente carencia de racionalidad que significó el crecimiento excesivo de empresas públicas; b) los excesos y la ineficiencia de mercados sobrerregulados; c) el montaje de un Estado proteccionista que habiendo sido efectivo para promover una industrialización sustantiva, dio un carácter permanente, excesivo e indiscriminado a tal política proteccionista, prohiendo el desarrollo de una industria eficiente que además mantuvo un sesgo antiexportador; y, d) la administración del considerable gasto social del Estado paternalista que fue fundamental en la atención de la salud, la educación y la vivienda, pero que mostró ineficiencia para atender los problemas de los grupos de extrema pobreza, tanto por su burocratismo como por la centralización del gasto.²¹

En este sentido, el Estado de Bienestar en México fue un Estado donde los fines y el eslógan de la política en su sentido más amplio fueron el elemento que condicionó sus acciones. Hoy, sin embargo, el Estado de Bienestar ha desembocado en una crisis que tiene como elemento general el agotamiento de sus capacidades y energías. Es una crisis donde la intervención del Estado en la vida económica no es funcional y no puede remontarse la propia crisis para volver a la situación anterior a ella, es decir, a la etapa donde el gasto y la inversión pública movían el protagonismo estatal.²²

²⁰Villarreal René. Liberalismo social y reforma del Estado... p. 216

²¹Idem, pp. 216-217

²²Uvalle Berrones Ricardo. Los nuevos derrotados de... p. 87

"La crisis actual del mundo moderno no tiene únicamente como arista principal el declive del intervencionismo estatal en la economía, sino también una crisis de credibilidad y confianza en relación a los saldos onerosos y costosos que deja el Estado de Bienestar. La crisis pone de manifiesto que la vida pública fue ocupada con instituciones del Estado que no se justificaban. Que la vida ciudadana reclama su lugar en la vida estatal y que no está dispuesta a ceder o renunciar a lo que le pertenece. Por tal motivo, el ocaso del Estado de Bienestar tiene ángulos políticos, económicos y públicos que no son funcionales a su vigencia".²³

Así, con el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, al definir la intervención del Estado, obliga más que nunca a la coherencia de los medios y fines para asegurar el cumplimiento de los propósitos de la reforma del Estado: ni toda la regulación o intervención es mala; ni la intervención estatal por si misma, asegura mejores resultados o mayor bienestar social.

7.3. La Reforma del Estado Mexicano.

La política económica instrumentada por Miguel de la Madrid en el período de gobierno 1982-1988, permitió avanzar en la constitución de un nuevo proyecto nacional caracterizado por una mayor liberalización de las decisiones del ámbito del Estado. Este traslado de decisiones se presenta como traslado a la sociedad civil y en materia económica hacia el mercado, resultando en la práctica un traslado al sector privado.

El traslado de decisiones hacia el sector privado implicó la privatización de los

²³Idem, pp. 87-88

beneficios del cambio estructural; la creación de nuevas actividades económicas ligadas con mercados amplios y de gran capacidad de compra, como son los de los países industrializados; así como de actividades de maquila.

Es evidente que ante la situación nacional e internacional se hace necesario continuar cambiando la estructura de la sociedad mexicana, de reafirmar el nuevo proyecto nacional. De un proyecto nacional que si bien socialice los costos del cambio estructural y la superación de la crisis, también socialice los beneficios.

Este proyecto tendría que contemplar al Estado como indispensable mediador entre las fuerzas del mercado y los requerimientos sociales. El Estado debería fomentar la plena utilización de los recursos del país, tanto de la utilización de la fuerza de trabajo, como de los recursos naturales y de su capital, teniendo presente que no basta generar riqueza sino que es indispensable una adecuada distribución de la misma para que el proceso económico, político y social sea ascendente.

Así, lo que se requiere es un nuevo pacto social que cobre formas estatales basadas en la responsabilidad, en la eficiencia, en las relaciones económicas y políticas propias, pero también en un diseño que supere la desigualdad y la injusticia.

Sin embargo, la crisis que se vivía en los últimos años de los ochenta, no era patrimonio único de México. Todo el mundo capitalista contemporáneo enfrentaba una crisis de sobreproducción y, a la vez, ocasionada por los cambios en la

división internacional del trabajo. Esta crisis lesionó de manera grave al mundo subdesarrollado, ya que de hecho, obligaba a otros países a financiar las economías centrales a partir del pago de una deuda externa desorbitante.

Pero en México la crisis capitalista se agudiza debido a las confluencias de los procesos nacionales e internacionales. El país sufre una crisis agrícola que se origina tanto en el descenso de los precios agrícolas en el mercado internacional, como en las políticas erróneas en este rubro emprendidas por el Estado, sobre todo hacia los sectores mayoritarios de la población rural. También la nación afronta una crisis energética, ocasionada por la baja en los precios internacionales del petróleo y en la ausencia de una política externa más diversificada.

Como ya se dijo, en la década de los ochenta comienza el deterioro del Estado de Bienestar al tiempo que se da una retracción global de la economía capitalista.

Sin embargo, México se inscribe en este doble proceso. Como otros países del tercer mundo, en México la crisis de los ochenta no permanece estática hasta casi al final de la década, sino que evoluciona de tal modo que para 1988 ya se perfila como una crisis sentida por la mayoría de la población. Tras esta transición de crisis, se produce como hecho básico un deterioro dramático en los niveles de bienestar para la mayoría de la población del país, y también sobreviene, como consecuencia de lo anterior, una paralización de la actividad económica interna. A la vez, simultáneamente a la económica, sobreviene una crisis política que comienza a ensombrecer el panorama de México en los últimos

años de la década de los ochenta y que estuvo presente en el relevo del poder de 1988.

La expresión fundamental del inicio de esta crisis política es un cierto deterioro en la legitimidad mínima y la lealtad que las masas y diversos grupos de la sociedad civil deben tener hacia la conducción política. Se perdió la confianza y la fe en el Estado o en la conducción política que existía hace tres o cuatro décadas; no se concibe al Estado como benefactor ni como instancia capaz de administrar al país.

El temor a un estallido social a causa de la desigualdad económica imperante, se comienza a manifestar en varios núcleos de la sociedad; temor que revela una cierta desconfianza hacia el Estado como la instancia encargada de aplicar aquellas políticas populares que alivien la situación crítica del país, y como instancia capaz de evitar un estallido social.

Por otra parte el Estado mexicano en calidad de administrador de las empresas públicas o en la de patrón, mostraba cierta ineficiencia ya que la mayoría de las empresas públicas funcionaban con pérdidas, no sólo por la política de subsidio que él instrumentaba, sino también por una administración deficiente.

Además de la crisis política inciden detonantes exteriores, en virtud de que el Estado mexicano tiende a mostrar, desde 1980, una posición demasiado conciliadora o una relación bastante sumisa hacia los Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional, instancias que intentan ejercer una nueva hegemonía,

puesto que además de fomentar la exportación de países pobres y el intercambio desigual, lesionan la soberanía nacional de los pueblos latinoamericanos.

A partir de este marco que brevemente describen los aspectos predominantes en nuestra nación, no hay duda de que Carlos Salinas de Gortari al asumir la dirección del Estado mexicano a partir de 1988, tenía que cumplir con tres exigencias básicas en función del escenario social prevaleciente en el país.

En primer lugar, contrarrestar la crisis económica y política por la que atraviesa el país; en segundo, fortalecer la semicompetencia política encaminada a ser un proceso saludable en tanto que rompe muchos años de monopolio del partido oficial; y en tercer lugar, canalizar los movimientos de renovación surgidos en frentes políticos y sociales diversos de la sociedad mexicana.

Asimismo, con base en implantar una nueva estrategia de modernización, el Estado debería también hacer uso de una nueva concertación social, más agresiva e imaginativa, que permitiera aprovechar los recursos exiguos de índole económica que existan en la sociedad, para reorientarlos a la modernización y conciliar nuevos movimientos sociales.

Así, el Estado mexicano tendría que pasar primero por un proceso de modernización para desarrollar una nueva capacidad de gestión política, indispensable en un momento en que hay que conciliar, debido a la misma crisis, intereses y grupos radicalmente opuestos. Cierta tradicionalismo o vestigios de patrimonialismo y personalismo que prevalecen en el aparato estatal deben

eliminarse totalmente e integrarse a la modernización.

De tal forma que la modernización debe abarcar todos los frentes: la economía, la cultura, la política, para lo cual es conveniente revisar los criterios de la intervención del Estado en estos campos, su manera de actuar en la sociedad, de plantear e incidir en ciertos cambios y transformaciones.

Ante estos acontecimientos nacionales, Carlos Salinas de Gortari, relevo presidencial en 1988 admite la propuesta de Reforma del Estado atendiendo en primer lugar a sus fines básicos: soberanía y justicia, y los vincula explícitamente a los objetivos originales de la Revolución, enfrentando también explícitamente las reformas de hoy a las reformas que entraron en su fase de redimientos decrecientes o francamente contraproducentes respecto de aquellos objetivos.²⁴

Dicho en palabras del Presidente Salinas de Gortari, la Reforma del Estado implica "introducir cambios en el Estado, promover nuevas formas de organizar la producción y crear nuevos esquemas de participación y de relación política... Frente a estas nuevas circunstancias, internas y externas, la mayoría de las reformas de nuestra Revolución han agotado sus efectos y no son ya la garantía del nuevo desarrollo que exige el país. Debemos, por ello, introducir cambios en el Estado, promover nuevas formas de organizar la producción y crear nuevos esquemas de participación y de relación política".²⁵

Y continúa, "mi generación fue educada en un ambiente en que siempre se asociaba más Estado con más justicia; pero la realidad nos ha mostrado en estos

²⁴Carreño Carlón José. El debate del año: la Reforma del Estado. En el libro del año 1990, p. 365

²⁵Idem, pp. 366-369

años de crisis que más Estado significó menos capacidad para responder a los reclamos sociales de nuestros compatriotas y más debilidad del propio Estado... Un Estado más grande no es un Estado más capaz. Un Estado más propietario no es un Estado más justo. Un Estado de mayor tamaño no necesariamente satisface sus responsabilidades con quien reconoce su autor destinatario de su acción".²⁶

Agrega, "durante muchos años, cuando fue necesario promover las grandes organizaciones sociales e impulsar la industrialización del país, el Estado generó dependencias y organismos públicos para canalizar recursos y estímulos, construir infraestructura y servicios. Desplegó una política proteccionista y de subsidios para defender los pequeños y grandes esfuerzos iniciales. Adquirió empresas en dificultades financieras para salvar la fuente de trabajo y apoyar las cadenas productivas. Podemos decir hoy, a la vista de los resultados, que estas no fueron siempre decisiones apropiadas. Lo cierto es que se inscribían en una concepción general del quehacer público propio de la época. Nadie puede negar que, en conjunto, fue una política que logró éxitos muy considerables en comparación con muchos países del mundo. Pero las circunstancias cambiaron; México se transformó, el mundo se hizo diferente. Lo de antaño fue garantía de crecimiento y de expansión para el bienestar, se tornó en su obstáculo directo".²⁷

Añade, "esta década de crisis lastimó el nivel de vida de la población de manera sin precedente y destruyó los mitos celosamente guardados por una minoría beneficiada del gigantismo estatal, sin importarle la suerte de millones de compatriotas, la asfixia de la iniciativa social y la burocratización del quehacer político... La modernización entraña una actitud nueva: la de enfrentar con

²⁶ *Idem*, p. 376

²⁷ *Idem*, p. 376

optimismo, con oportunidad y con tesón las condiciones cambiantes del presente. Es una disposición para crear, innovar, imaginar, modificar lo que detiene o desvía nuestro avance. La modernización nos exige ser más eficaces para colmar nuestros propósitos invariables; llama a liberar las energías de todos los integrantes del grupo social".²⁸

Así, para Salinas la Reforma del Estado se propone "volver al Estado que se planteó originalmente en la Revolución Mexicana: capaz al mismo tiempo de garantizar la soberanía de nuestra nación y de dar justicia a nuestros compatriotas... Existe el imperativo de modificar la forma de organización de nuestro país para producir riqueza y bienestar y, para distribuirla equitativamente".²⁹

Cuando el Presidente Carlos Salinas de Gortari ha esbozado las políticas que su gobierno ha emprendido, hace hincapié en las tres metas principales que estas perciben: a) ampliar la vida democrática; b) reestablecer el crecimiento sin inflación; y, c) aumentar el bienestar material de la población. Esta es la síntesis del programa de modernización de México. Es necesario reformar al Estado para llevar a la sociedad hacia esos objetivos y no obstaculizar su alcance.

De acuerdo con lo anterior, el Estado mexicano debe establecer sus funciones con más precisión y redefinir sus prioridades. Existen tres razones internas básicas: a) el Estado se había visto involucrado en demasiadas actividades, perdiendo con ello el sentido real de las prioridades y, lo que es peor, siendo cada vez menos de atenderlas, tanto desde el ángulo político como desde el

²⁸ *Idem.*, pp. 378-380

²⁹ *Idem.*, pp. 377-379

ángulo financiero; b) la transformación de la sociedad mexicana en el último cuarto de siglo ha modificado sustancialmente la cantidad y la índole de las demandas que enfrenta el Estado; y, c) los inaceptables rezagos sociales y económicos que sigue habiendo en el sector rural, en las comunidades indígenas y en los cinturones de miseria de las grandes ciudades, deben ser abordados urgentemente.³⁰

Dicho de otra manera, el crecimiento de la participación del Estado en casi todos los aspectos de la vida social, inevitable en un período de reconstrucción, de despegue industrial y en la promoción de la organización de la sociedad, no sólo ha perdido efectividad sino que se ha ido convirtiendo, demás en más, en un obstáculo cada vez menos capaz de atender sus responsabilidades constitucionales y de promover justicia y desarrollo.

Además, la Reforma del Estado en México, promovida por las razones internas antes mencionadas, debe, sin embargo reconocer lo que ocurre en el resto del mundo. México quiere ser una nación más soberana, libre, democrática y, sobre todo, justa dentro del mundo actual, no al margen de él.³¹

La nueva dimensión del Estado tiene sentido si se le ve a la luz de las condiciones reales en las que su desmesurada dimensión condujo a una mayor atención política y a la desviación de recursos de aquellos destinos en donde eran más necesarios. en México el problema no ha sido el de un Estado pequeño y débil sino el de un Estado que, al crecer, se fue debilitando. Los problemas se agravaron con un Estado que se concentró en como mantener sus dimensiones en

³⁰Salinas de Gortari Carlos. Reformando al Estado. En revista nexos. pp. 17-18

³¹Idem, p. 19

detrimento de su compromiso con la población y de aumentar su capacidad para defender la soberanía de la nación. Una reforma que renueve y provea la flexibilidad y eficiencia necesita espacio para la iniciativa de los grupos sociales y de los ciudadanos, a fin de liberar recursos que ahora están dedicados a las empresas públicas y de concentrar la atención política en las prioridades de justicia social que ahora son apremiantes.³²

Por otra parte, la modificación de las prácticas y de las instituciones políticas no son menos esenciales. La Reforma del Estado combina ambos propósitos para establecer una relación con la sociedad, basada en la responsabilidad compartida y en la solidaridad. Por ello ha sido tan importante patrocinar nuevos acuerdos sobre prácticas políticas entre gobierno y los diferentes sectores; ampliar el consenso sobre una reforma electoral que promueva la confianza y el acatamiento entre los partidos y pedir respeto y tolerancia en el debate público de las cuestiones nacionales. La modernización del Estado no es un proceso de modernización económica aislada, sino es la transformación de la vida nacional en su conjunto, reconociendo las realidades y con un sentido claro de perspectiva nacional.³³

Asimismo, para abordar concoherencia sus responsabilidades fundamentales, el Estado mexicano tiene que definir un claro conjunto de prioridades y obrar de acuerdo con ellas. Las empresas públicas no son significativas en todos los sentidos ya que algunas de ellas necesitan crecer e incrementar su capacidad productiva y comercial. Pero esto únicamente le puede suceder a aquellas que, de acuerdo con nuestra Constitución, tienen relación con recursos que sólo

³²Idem, pp. 19-20

³³Idem, pp. 20-21

pueden pertenecer a la nación. Son aquellas que llamamos estratégicas. De tal modo de que para deshacerse de aquellas que no lo son, las causas no necesariamente deben de ser de índole financiera, ni tienen que ver con la eficiencia de la empresa y su administración, sino es una cuestión de política general: el Estado existe para cumplir sus responsabilidades constitucionales y sus compromisos fundamentales. Se ha demostrado que a su aparato estatal excesivo le es imposible alcanzar el mínimo de eficiencia en condiciones económicas difíciles.³⁴

A su vez, los recursos liberados por la renegociación de la deuda externa y aquellos derivados del proceso de venta o liquidación de empresas públicas, se destinarán a la creación de la infraestructura social, así como para el desarrollo económico, la creación de empleos y el equilibrio en el desarrollo de regiones. Toda vez que la Reforma del Estado no pretende suprimir medidas de asistencia social; por el contrario, pretende asegurar que lleguen a su destino eficiente y consistentemente.³⁵

De esta manera, con base en este breve pero sustantivo esbozo de lo que para Carlos Salinas de Gortari significan las causas condicionantes de la Reforma del Estado, se puede decir, que la necesidad de esta proviene de la realidad de cambios en el escenario internacional que conduce a un esquema en las relaciones entre los países, de más interdependencia, de mayor competencia económica y en donde se está dando una acelerada transformación tecnológica que afecta, inevitablemente la transformación de las naciones.

³⁴ *Idem*, pp. 21-22

³⁵ *Idem*, p. 22

Pero también proviene de necesidades internas propias a nuestra evolución histórica. Y no sólo es un asunto de contabilidad gubernamental. Es un problema de expansión burocrática que condujo al gigantismo estatal. Con la Reforma del Estado no se elimina el deber del Estado sino se intenta emprender el cambio para recuperar su sentido.

De igual forma, con la Reforma del Estado se propone un nuevo tipo de enfoque a la atención de los problemas sociales. Existe un proyecto social cuyo rasgo esencial es la tesis de que la única forma de vencer desigualdades es apoyarse en la iniciativa de la propia sociedad, de los grupos y de las comunidades. Con ello se entiende la política social como un instrumento de organización de grupos, de promoción de la participación.

Así, la Reforma del Estado, " se plantea en momentos en que el mercado económico y el mercado político son reclamados por los individuos y sus organizaciones públicas. Se plantea en momentos que la crisis genera el surgimiento de nuevas energías sociales, de nuevas formas de agrupación y de nuevos contendientes en la arena política. Se plantea en momentos en que la sociedad civil es más informada, contestatária y movilizada".³⁶

Por tal motivo, "la Reforma del Estado Mexicano se orienta a crear las condiciones que le permitan a la sociedad asimilar los procesos de la economía de mercado. De ahí que la modernización económica es el medio para que la economía de mercado sea próspera".³⁷

³⁶Uvalle Berrones Ricardo, La importancia del sector... p. 108

³⁷Idem, p. 114

A su vez, la Reforma del Estado "incrementa los ritmos de la competencia en todos los frentes del sistema económico. La modernización económica no tan sólo es respuesta para encarar una competencia abierta en el mercado, sino que es un elemento de las economías competitivas. Sin ella, es decir, sin la modernización económica, no es factible que los índices de productividad y eficiencia terminal sean óptimos".³⁸

Por tal motivo, al Reforma del Estado conduce hacia un Estado Solidario en sustitución del viejo Estado de Bienestar, que redefine su presencia y sus formas de participación en los diversos ámbitos del quehacer nacional. Impulsa la productividad económica de los grupos sociales, complementando la mano invisible del mercado, insuficiente para atender las necesidades sociales con una mano solidaria.³⁹

De tal forma que, "el Estado Solidario busca en forma deliberada el desarrollo social, replanteando la función del Estado social en tres aspectos: a) reconoce la capacidad de los grupos sociales y comunidades para organizarse y para generar alternativas productivas; b) reconoce que no es con el crecimiento de aparatos burocráticos con lo que deben resolverse las demandas sociales; y, c) desarrolla nuevas formas de financiamiento del gasto social no inflacionarias".⁴⁰

De esta manera, "el nuevo perfil del Estado mexicano es el de un Estado promotor. Es decir, un Estado que promueve, estimula, alienta y fomenta lo que la iniciativa de los particulares y las organizaciones sociales necesitan. Es un Estado que gobierna más y administra menos propiedades de él. Es un Estado

³⁸ *Idem*, p. 115

³⁹ Villareal René. *Liberalismo social y...* p. 223

⁴⁰ *Idem*, pp. 223-224

que da juego a la economía de mercado, favoreciendo a los sectores privado y social. Es un Estado consecuente con los cambios mundiales y con las transformaciones de la vida nacional".⁴¹

"El Estado promotor no aspira a ser más propietario, sino dejar que la economía de mercado con sus agentes naturales, sea la que oriente los rumbos del crecimiento económico. Esto no significa que el Estado se retira de la economía, sino que la continúa regulando para evitar que impere en ella, la ley del más fuerte. La economía de mercado necesita de un Estado promotor, no de un Estado crecientemente interventor".⁴²

De este modo, "el Estado promotor, mediante políticas financieras, crediticias, fiscales, comerciales y sociales, tiene los elementos para alentar la economía de mercado. Las políticas mencionadas pueden utilizarse con carácter intermedio o bien, con orientación finalista, es decir, para conseguir objetivos macroeconómicos, con incidencia microeconómica".⁴³

En conclusión, para avanzar en la justicia social se pone en marcha una profunda Reforma del Estado mexicano, que otorga importancia central al desarrollo social. La modernización incluye: desincorporar las entidades paraestatales no estratégicas ni prioritarias; reducir el déficit fiscal y la inflación; sanear las finanzas públicas; racionalizar el ejercicio del presupuesto; y, reestructurar la deuda externa.

Con ello se sientan las bases para incorporar positivamente a México en las

⁴¹ Uvalle Berrones Ricardo. La importancia del sector... p. 120

⁴² idem, p. 121

⁴³ idem, p. 123

corrientes del progreso que transitan por el mundo, para lo cual se llevan a cabo programas de productividad, calidad, capacitación especializada, desarrollo regional y mejoramiento tecnológico en las diferentes ramas de la producción y los servicios.

Asimismo, la Reforma del Estado comprende la ampliación de la vida democrática del país y plantea una nueva forma de relación entre sociedad y gobierno, con base en el pluralismo, la emergencia de nuevas organizaciones populares, mayor participación y complejidad del tejido social, y una opinión pública más despierta y activa, en correspondencia a la nueva cultura política que se desenvuelve en el país.

7.4. Revitalización administrativa del Estado Mexicano.

Los orígenes de la revitalización administrativa del Estado mexicano estuvieron en 1982; en ese año, los problemas que el país había acumulado hicieron crisis; la economía estaba en ruinas, dislocada, hubo una fuerte devaluación, no había reservas internacionales y prácticamente se declaró la moratoria en el pago de la deuda externa. La inestabilidad económica y la desconfianza eran los signos de los tiempos.

Llegó una nueva administración que propuso dos cosas: la "reordenación económica" y el "cambio estructural".

En términos generales, durante el período 1982-1988, para la reordenación

económica unas finanzas públicas ordenadas son un requisito indispensable, que no era suficiente pero si necesario. La estabilidad macroeconómica es un punto de partida. Si no hay estabilidad macroeconómica no se pueden hacer otros cambios, puesto que todo se complica. Es un ambiente de volatilidad e incertidumbre.

Con el cambio de poderes en 1988, "el valor de lo individual empieza a recuperar su importancia, la cual fue adormecida por la actividad proteica del Estado. La iniciativa de los particulares se inserta en un contexto que les favorece y que auspicia su desenvolvimiento en los marcos que reclaman una amplitud de la esfera donde se ejercen las libertades civiles, políticas y públicas".⁴⁴

Por ello, la profundización de un proceso de modernización nacional iniciado en la presente administración y en donde una de las piezas claves es la redefinición de la inserción del Estado en la estructura económica y su relación con los distintos grupos sociales y en donde el mercado constituiría el factor de regulación y condensación de las contradicciones que se presenten entre las clases sociales encontradas.

Es decir, se tenía que retomar la complejidad de lo que debe ser un Estado socialmente necesario y una administración pública reestructurada y transformada por imperativos de una vida social orientada hacia la autonomía y fortalecimiento de las organizaciones públicas, las cuales demuestran que tienen capacidad para desarrollar elementos de autogestión.⁴⁵

⁴⁴Uvalle Berrones, Ricardo. "La calidad de la administración pública moderna". En revista de Estudio Político, p. 101

⁴⁵Idem, p. 102

"Lo público estatal sucumbe por su propio peso. Al no dar más de sí, sobreviene el estancamiento económico, el descrédito de su legitimidad, la erosión de la confianza en las instituciones del propio Estado, la agudización de las desigualdades sociales y el rechazo a la administración pública custionada por una ciudadanía activa. Los reclamos para dar fin al intervencionismo improductivo del Estado, se expanden por los diferentes rumbos de la sociedad. No más Estado, sino recuperación en favor de la sociedad de aquellos ámbitos que puede por sí misma desarrollar, se convierte en una demanda que adquiere fuerza para recuperar la identidad perdida en lo público-social".⁴⁶

"Hoy, el mercado económico con orientación individual es la alternativa para dar un nuevo dinamismo a la sociedad civil. El quehacer emprendedor de los particulares, ha implicado que el Estado se retire de aquellas áreas que antes tuvo a su cargo. Las libertades económicas son consideradas como el medio que permite reanimar las actividades comerciales, financieras e industriales. No más estatismo protagónico es la respuesta de los grupos que se dedican a producir la riqueza material. No más estatismo protagónico que dilapida la riqueza creada socialmente y que da lugar a prácticas de 'canibalismo burocrático' que atentan contra el espíritu de empresa y el progreso de las actividades productivas".⁴⁷

Así, "los rendimientos del Estado son la base para identificar su verdadera utilidad social. Cuando ésta es razonable, el bien social se garantiza, promueve y fortalece. El bien social no debe entenderse con acento altruista, sino como la expresión de que la sociedad encuentra en el Estado a un valuarte de su progreso".⁴⁸

⁴⁶*Idem*, p. 104

⁴⁷*Idem*, pp. 106-107

⁴⁸*Idem*, p. 113

Estos rasgos esenciales, para la revitalización administrativa del Estado mexicano, quedan, de alguna manera, inmersos en el programa de gobierno de Carlos Salinas de Gortari, están contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo publicado en mayo de 1989. El Plan marca la pauta, contiene líneas generales y políticas a seguir.

El diagnóstico del cual partió el plan fue que el crecimiento del Producto Interno Bruto en los años anteriores había sido prácticamente nulo y la inflación era todavía muy alta en 1988. El poder adquisitivo de la población se había deteriorado marcadamente en el período 1982-1988 y la transferencia de los recursos al exterior mostraban un porcentaje pobre en comparación con el Producto Interno Bruto.

El deterioro de los términos del intercambio del comercio exterior mexicano había sido dramático, el crédito era muy restringido, las tasas de interés eran altísimas y había grandes deficiencias en la infraestructura. La nueva administración se propuso estabilizar la economía, para lo cual se requerirían finanzas sanas permanentes. Luego obtener una mayor disponibilidad de los recursos y reactivar la economía.

Por ello, la Reforma del Estado se instrumentó por medio de las siguientes políticas: a) la privatización; b) la desregulación; c) la liberación; y, d) la apertura externa.

7.4.1. La política de privatización.

La presente administración desde su inicio, ha orientado sus esfuerzos a la modernización de la vida nacional en todos sus ámbitos.

En materia de empresa pública, en particular, se impulsó un programa de modernización que comprende, entre otros aspectos, la desincorporación de entidades paraestatales no estratégicas. El propósito es contar con un Estado que no sea más grande, sino más fuerte y eficiente.

Entre las causas que dan lugar a la desincorporación de entidades públicas, están: a) que un organismo descentralizado creado por el Ejecutivo deje de cumplir sus fines u objeto, o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o de interés público, o cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad; y, b) que una empresa de participación estatal mayoritaria no tenga por objeto la atención de áreas prioritarias o ya no resulte conveniente conservarla como entidad paraestatal desde el punto de vista de la economía nacional o el interés público.⁴⁹

Ello no es sino consecuencia de la crisis económica que enfrentó el país durante los primeros años de la década de los ochenta, la deteriorada situación financiera del Estado y la escasez de recursos destinados a numerosas entidades paraestatales, que generaron la necesidad de definir y ejecutar una política de concentración de recursos del gobierno federal en las áreas estratégicas

⁴⁹**Desincorporación de entidades paraestatales.** Coedición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y el Fondo de Cultura Económica. p. 23

definidas constitucionalmente, así como en las áreas prioritarias que la orientación de la política demanda.

La instrumentación del redimensionamiento del sector público, implica no sólo vender empresas, sino también otras medidas adicionales: fusión, extinción transferencia y liquidación. La situación de cada una de estas posibilidades dependen de la situación real que guarde la empresa en el momento en que se decide su desincorporación. Cabe destacar que tratándose de sociedades civiles, el único proceso para su desincorporación es su extinción.⁵⁰

En efecto, se liquidan o extinguen las entidades que ya cumpliera con sus objetivos o que carecen de viabilidad económica; se fusionan empresas para mejorar el uso de los recursos de cada una de ellas con diferente propósito como son la comercialización y complementación de procesos productivos; se transfieren a gobiernos de los estados, empresas prioritarias de importancia regional o local vinculadas con sus programas de desarrollo; y, se venden aquellas empresas que sin ser estratégicas y prioritarias dada su situación económica y condiciones de viabilidad resulta conveniente sean adquiridos por los sectores social o privado.

El proceso de desincorporación vía ventas de empresas, es muy extenso y complejo, ya que un buen número de trámites que se realizan son los mismos para todas las empresas, independientemente de su tamaño.

A continuación se describe brevemente los procedimientos en la enajenación de

⁵⁰ *idem*, pp. 25-54

entidades paraestatales.⁵¹

1. **Propuesta de la dependencia coordinadora:** El proceso se inicia formalmente cuando la Secretaría de Estado coordinadora del sector, presenta a la Comisión Secretarial de Gasto Financiamiento su propuesta de desincorporación, por considerar que la empresa no es estratégica ni prioritaria.
2. **Dictamen de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento:** Analiza la propuesta y de acuerdo con la situación general que guarda la empresa, se decide la alternativa de desincorporación más adecuada.
3. **Acuerdo para la desincorporación:** En caso de que se decida la venta, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público inicia el proceso.
4. **Designación del Banco Agente:** La Secretaría de Hacienda designa, entre los bancos comerciales del país, uno que fungirá como agente de venta del gobierno federal.
5. **Lineamientos de venta:** El Banco Agente propone los lineamientos generales para instrumentar la venta, entre los más importantes se encuentran: convocatoria, base de la venta, calendario de actividades, entrega de perfiles, prospecto y monto del depósito.
6. **Perfil y prospecto de la venta:** El Banco Agente elabora dos documentos: el

⁵¹ *Idem*, pp. 25-54

perfil informativo, que incluye los aspectos generales de la entidad; y, el segundo, es el prospecto descriptivo de la empresa.

7. **Evaluación Técnico-Financiera:** Son los métodos que el Banco Agente utiliza para conocer el valor contable, valor presente de flujos futuros, valor de liquidación y valor de mercado.
8. **Percepción y evaluación de ofertas:** De acuerdo con las bases de venta, el Banco Agente recibe las ofertas de compra en sobre cerrado.
9. **Autorización y racionalización de venta:** Cuando el dictamen de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiero es favorable, la Secretaría de Hacienda emite un oficio de autorización y resolución de venta.
10. **Formalización de compra venta:** La dependencia propietaria de las acciones del gobierno federal y el comprador, suscriben el contrato de compra venta, formalizandose así la operación.
11. **Desincorporación:** El producto de la venta se deposita en la Tesorería de la Federación y la Secretaría de Hacienda envía un oficio a la de la Contraloría para proceder a la desincorporación.
12. **Integración del "Libro Blanco":** Cuando el proceso de la venta ha concluido, el Banco Agente tiene la responsabilidad de elaborar el documento "Libro Blanco", en el que se conjuntan todos los documentos oficiales.

Como resultado del proceso de Reforma del Estado en la economía actualmente se cuenta con 258 paraestatales.⁵²

Durante el sexenio, en este proceso de desincorporación se llevaron a cabo 438 procesos, de los cuales, 159 correspondieron a privatizaciones; 215 a liquidaciones, extinciones, fusiones o transparencias; y, 64 a la enajenación de plantas industriales.⁵³

De acuerdo con la información de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los ingresos por concepto de venta de entidades paraestatales, de conformidad concluidos, bajo la responsabilidad de la presente administración, en términos nominales, refleja un monto de 63 mil 450.6 millones de nuevos pesos, de los cuales 57 mil millones se utilizaron para amortizar deuda pública interna y externa, y reducir el débito de 17 a 3 por ciento del Producto Interno Bruto de 1988 a 1993.⁵⁴

En suma, muy significativas han sido las ventas de los bancos y de las empresas de Teléfonos de México, áreas e ingenios azucareros, pues desde mi punto de vista, permiten un ahorro al gobierno por los subsidios a empresas y asunción de pasivos que dejará de realizar, además de los ingresos generados.

⁵² Periódico El Financiero del 14 de julio de 1994, p. 4

⁵³ Periódico La Jornada del 25 de octubre de 1994, p. 46

⁵⁴ Periódico El Financiero, Op. cit. p. 4

7.4.2. Política de desregulación.

La venta de las entidades paraestatales, se acompaña de una desregulación. Ello significa quitarle una serie de trabas y de obstáculos. Por ello se estableció un programa de desregulación que eliminará costos y preparará el terreno para la suscripción del Tratado Trilateral de Libre Comercio. Debe destacarse que al abrir el país su comercio exterior, el gobierno fue consiente de la necesidad de abatir los costos a las empresas para hacerlas más competitivas.

En su sentido teórico, la desregulación consiste en un conjunto de medidas para introducir o ampliar prácticas más competitivas en mercados configurados como monopolios legales, o en aquellos que constituyen monopolios técnicos. Ello se puede lograr a través de la simplificación de los reglamentos regulatorios, y de que la administración pública deposite la confianza en los agentes privados. El argumento de fondo de esta política es que la competencia promueva la eficiencia productiva y una más adecuada asignación de recursos.⁵⁵

Los objetivos del programa de desregulación promotores de la competencia son:

- a) eliminar o minorizar las barreras de entrada como condición para elevar la competencia entre los mercados;**
- b) posibilitar un libre acceso en los mercados interno y externo;**
- c) simplificar aquellos procesos administrativos que por su densa complejidad son costosos e inhibidores;**
- y, d) propiciar entre la ciudadanía la organización de instituciones de la sociedad civil con la participación y control directo por parte de los interesados, tales como las asociaciones de los consumidores, usuarios de servicios colectivos, etc.⁵⁶**

⁵⁵ Ayala Espino José Luis. Límites del mercado... p. 165

⁵⁶ Idem, p. 165

En la práctica, la desregulación de la actividad económica se ha enfocado a modificar el marco jurídico bajo el cual se desenvuelven las empresas mexicanas para alentar una mayor competencia y mejorar la eficiencia en la economía.

Por ello, en la actualidad no nos extraña que la iniciativa privada invierta en áreas como aeropuertos, redes de agua potable, carreteras, ferrocarriles, sector eléctrico, obras de riego, es decir en la infraestructura del país.

7.4.3. Política de liberalización.

Gran parte de lo que actualmente es el nuevo papel de México en el comercio internacional se debe al nuevo esquema de liberalización que se diseñó en el país y que se materializó con la firma de múltiples y variados convenios, acuerdos y tratados comerciales, lo que se combinó con la eliminación de las restricciones cuantitativas al comercio exterior que año con año se fueran dando.

Así como resultado de la nueva orientación de política económica y sobre todo de la política comercial se lograron importantes transformaciones en la estructura del comercio exterior, entre las que pueden destacarse de manera particular el notable incremento de las exportaciones no petroleras, así como de las importaciones.

México ha impulsado una amplia campaña de liberalización comercial y cooperación económica con las regiones que constituyen los principales socios comerciales del país.

En las negociaciones de la Ronda de Uruguay del GATT, nuestro país pugna porque se adapten las reglas y disciplinas del acuerdo a las nuevas realidades económicas internacionales, se recompensan los esfuerzos de apertura comercial unilateral y se encaucen las tendencias regionales hacia el fortalecimiento de los intercambios mundiales.

Con Norteamérica, México negocia un Tratado Trilateral de Libre Comercio que deberá, reconociendo las diferencias entre las economías de los tres países, asegurar la mayor disminución arancelaria posible por las exportaciones mexicanas, garantizar la desaparición de las barreras no arancelarias y posibilitar un acceso seguro a los mercados.

Con la Cuenca Oriental del Pacífico, México busca por medio de intensificación de las relaciones bilaterales y de su participación activa en los principales foros de concentración regional, incrementar la venta de nuestros productores a esos países y atraer mayores niveles de inversión y de tecnología de punta.

Con la Comunidad Económica Europea, México ha suscrito un nuevo marco normativo para las relaciones económicas, que comprende acción de cooperación específica en los ámbitos de comercio. Asimismo, con el resto de Europa, se persigue concretar esquemas de cooperación económica amplios.

Respecto a las relaciones con América Latina y el Caribe, estas constituyen un tema de gran relevancia por el enorme beneficio que pueden reportar.

Estos procesos de liberación comercial, conlleva importantes implicaciones para la integración de una estrategia de desarrollo de largo plazo en un país, que como México, atraviesa por un intenso proceso de modernización económica, cuyo eje es la inserción plena de su aparato productivo en los grandes flujos de intercambio global.

7.4.4. La política de apertura externa.

Un efecto positivo adicional a la política de liberalización comercial ha sido la recuperación de la confianza interna y externa en la economía del país, como resultado de la mayor certidumbre de los agentes económicos.

Particularmente, en el contexto exterior, la mayor confianza en la marcha de la economía se ha reflejado en una entrada de recursos del exterior, tanto como por la repatriación de capitales e inversión directa y en cartera, como por el reingreso de México a los mercados voluntarios de capital y por los favorables términos logrados en la negociación de la deuda externa.

"En la atracción de recursos externos han sido importantes el nuevo esquema en materia de inversión extranjera, que a partir de 1984 facilitó su entrada y que en 1989 fue replanteado como parte importante del programa de desregulación, así como la estabilidad macroeconómica y la política de tipo de cambio y de tasas de interés, la cual ha mantenido premios atractivos a los ahorradores extranjeros".⁵⁷

Las nuevas reglamentaciones fomentan la inversión extranjera directa en

⁵⁷Virarela René. El liberalismo social y... p. 343

compañías relacionadas principalmente en el comercio internacional. El único procedimiento necesario para la propiedad extranjera mayoritaria en las maquiladoras y otras compañías orientadas a la exportación es aparecer en el Registro Nacional de Inversión Extranjera.

Las nuevas reglamentaciones fomentan la inversión extranjera en la bolsa de valores, mediante el establecimiento de fondos fiduciarios que la Comisión Nacional de Valores ha aprobado para que los inversionistas extranjeros tengan acceso a los beneficios de la empresa mexicana.

Por eso, no debe de sorprendernos que gran parte de instituciones financieras extranjeras que desean operar dentro del mercado mexicano, aseguran que para ellos representa un negocio seguro, confiable y en franco desarrollo.

Asimismo, no debe de extrañarnos que durante el sexenio hallan aumentado en más de un 35% el número de empresas maquiladoras, pero sobre todo, que en cinco años se hallan duplicado el número de microempresas.

En suma, México a través de la combinación entre la política de liberalización comercial y la de apertura externa, en la actualidad representa una oportunidad atractiva para los inversionistas extranjeros, gracias a su estabilidad política y económica, a su legislación moderna y de alto alcance, a una posición geográfica que enlaza los mercados mundiales, entre otros aspectos.

CONCLUSIONES

I

La transformación iniciada con la Revolución de 1910 formó una ideología de participación del Estado mexicano para enfrentar las necesidades sociales, concibiéndolo como un agente activo de gestión en los procesos de crecimiento de desarrollo nacional.

En 1917, se promulga la Constitución que sustituye a la liberal de 1857. Se trata de hacer a México una nación moderna pero ahora a partir de la frustrada experiencia liberal para no caer en sus errores. Era ese el momento indicado para crear un Estado suficientemente fuerte como para institucionalizar la Revolución. Un Estado moderno que se encargase del obligado reparto de sacrificios y beneficios entre los diversos grupos sociales que forman la nación.

Sin embargo, el Estado así formado no se conformó con ser garante del obligado equilibrio de sacrificios e intereses, sino que él mismo se involucró en estos intereses. Se involucró al organizar a los trabajadores del campo y la ciudad y al imponer sus concepciones de lo justo y lo injusto. Se involucró igualmente con la iniciativa privada, estimulándola, acrecentándola y protegiéndola. Así, a las delegaciones políticas y sociales hechas libremente por el pueblos se agregó el control de los trabajadores, organizados por el mismo Estado.

La Constitución de 1917 estableció el marco ideológico fundamental de la

intervención estatal en la economía y en la conducción de la sociedad. Definitivamente, con claridad los constitucionalistas favorecieron un Estado intervencionista, con un fuerte contenido nacionalista y con el mandato de realizar profundos cambios sociales en beneficio de las mayorías, configurándose de esta manera el inicio del Estado de Bienestar en México.

Un Estado de Bienestar que a partir de entonces desarrolla una economía que condujo a extensos aparatos burocráticos para formular, ejecutar y controlar los planes del gobierno.

II

A partir de la promulgación de la Constitución de 1917 y hasta fines de los años setenta, como resultado de la Revolución Mexicana y del tiempo de desarrollo, dominó por medio siglo en el país la fórmula político-administrativa cuya característica principal fue la centralización de la decisión, a consecuencia de la fragmentación del poder originada por los movimientos revolucionarios, y la ideología de la abundancia de los años desarrollistas que, a su vez, dieron origen a un gobierno que llegó a entenderse sin límites de poder y sin límites de recursos.

El sistema político posrevolucionario monopolizó la iniciativa política de la representación de intereses de grupos sociales fundamentales y toda iniciativa político-administrativa de la producción y la prestación de bienes y servicios

públicos. Al concentrarse el gobierno federal, toda la política y gran parte de la formación e implantación de las políticas públicas, fue un hecho natural el crecimiento de las funciones y del aparato del Estado de Bienestar en México.

En este período, el desarrollo es considerado como el advenimiento de la riqueza. Sin embargo, la escasez de recursos, la estrechez de opciones, la ineficiencia de las iniciativas, eran precisamente los síntomas y las consecuencias, sobre todo a partir de los años cuarenta.

Esta angostura del pensamiento y de la productividad social era la que en un tiempo presumiblemente corto iban a barrer de golpe industrialización, educación, urbanización, ciencia y técnica. La ilusión y la promesa de desarrollo fue la abundancia de recursos y, con ello, la expansión de las potencialidades de acción de la sociedad y el gobierno.

La desproporción entre los medios y los fines, entre los recursos aún escasos y las innumerables prioridades de un país donde casi todo estaba por hacerse, no despertó la preocupación por la racionalidad de la gestión gubernamental y sí, en cambio, por la prodigalidad. Ante la magnitud de los problemas sociales, la certidumbre en el crecimiento de la riqueza nacional daba como resultado una política de asignaciones y distribuciones copiosas.

Resolver un problema significaba suministrar dinero, y ello era lógico si desde la perspectiva del desarrollo todo se debía a las carencias de recursos, al atraso de la pobreza, las políticas correctas eran las que rompían esa historia degenerativa

mediante la aportación de recursos. De esta manera, el gobierno del desarrollo fue entonces entendido como una suerte del gobierno de pobres y de como lograr a través del gasto que dejaran de serlo.

Los primeros estancamientos y distorsiones de la industrialización y del mercado interno, así como la brecha cada vez más insalvable entre ingresos fiscales y gasto gubernamental, no lograron sacudir el estilo de gobierno desarrollista. Mantenía inmovible su fe en el crecimiento de la riqueza y por ende consideraba que los obstáculos que encaraba eran sólo rezagos disfuncionales, imprevisiones administrativas, perfectamente corregibles y remontables.

Por tanto, consideraba que oportunas reformas en la estructura y funcionamiento de la administración pública eran suficientes para recuperar la rectoría del desarrollo, incentivar la producción y equilibrar la distribución de la riqueza. Obviamente los incentivos y reequilibrios eran usualmente políticas distributivas de gasto público e intervención gubernamental directa.

Estos aspectos, originaron el auge y crecimiento del aparato del Estado de Bienestar en México como resultado de un preciso patrón, cuyas características principales son la centralización decisional, la amplitud de las áreas de intervención, la abundancia del gasto público y la gestión gubernamental directa, todas ellas justificadas por una específica interpretación de la Revolución Mexicana de énfasis nacionalista y paternalista.

En suma, el crecimiento del aparato administrativo es imputable a un estilo de

formular y desarrollar prácticas enteramente centrado en el protagonismo del gobierno federal, sin los contrapesos políticos de la pluralidad y competencia partidaria y sin los contrapesos institucionales de los otros niveles de gobierno estatal y municipal.

III

Para finales de la década de los sesenta el aparato del Estado de Bienestar, empieza a tener serios problemas para desarrollar con eficacia la función de cohesión social. El agotamiento del modelo de desarrollo, configurado en el Estado de Bienestar, iniciado desde la promulgación de la Constitución de 1917 constituye una de las principales causas. Pero es hasta el inicio de la década de los setenta, cuando se reconoce que la matriz de la problemática nacional residía precisamente, en el aparato productivo generado al amparo de esa estrategia de desarrollo.

Así durante el sexenio echeverrista uno de los puntos nodales del discurso del grupo político hegemónico sería la necesidad de reorientar el proceso de desarrollo a fin de superar las distorsiones del aparato productivo nacional y que la hacen altamente dependiente del exterior. Además de su impedimento para establecer una relación de intercambio equitativa entre los agentes y sectores económicos.

Asimismo en el plano político, se acepta, que las formas y prácticas derivadas del

ejercicio del poder político no corresponden ya con la dinámica que la sociedad presenta

No obstante, la voluntad política mostrada para enfrentar ambas situaciones en los sexenios de Echeverría y López Portillo, la crisis de legitimidad en que terminan los dos períodos presidenciales, constituyen la mejor expresión de que la burguesía mexicana es ya consciente del poder que le da su posición económica y no está dispuesta a permitir reformas que le signifiquen alguna merma de su poder económico.

Ante este panorama, una porción importante de las fuerzas sociales no dominantes y con las cuales el grupo en el poder dice mantener una alianza, comienzan a desprenderse del tutelaje estatal cuando éste les impide llevar a la práctica sus iniciativas tendientes a acceder a la dirección y control, ya no tan sólo de sus propios procesos productivos, sino de los mecanismos de gestión

Dicho de otra manera, la desigualdad distribución del peso de la crisis económica, trajo consigo una nueva sociabilidad política donde las fuerzas sociales subordinadas buscan emanciparse de los cuerpos corporativos y centralistas, porque las formas y prácticas políticas adoptadas por éstos no les garantiza la reivindicación de sus aspiraciones.

En ese sentido, comienzan a desarrollarse a nivel regional nuevas organizaciones obreras, campesinas y populares alejadas de los cuerpos de la pirámide tradicional.

Esta nueva dinámica de relaciones sociales económico-políticas se expresan en un ascenso del poder social que reclama para sí, mayores espacios de participación en los centros de decisión del aparato del Estado. Esta demanda viene acompañada, no tan sólo, con un rechazo a las formas y prácticas políticas a través de los cuales se expresa el poder político del grupo gobernante.

Esta nueva sociabilidad política se expresa en la aparición de nuevos actores sociales en la escena política, y en la medida que no son producto de la irritación e inconformidad social ante el estado de cosas imperantes, su acción política se da fuera de las formas orgánicas tradicionales.

Ante estas situaciones que hacen evidentes las fallas del accionar del Estado de Bienestar en México, se inicia una reflexión filosófico-político que gira en torno a una concepción política que busca hacer de la democracia liberal la forma de gobierno que el Estado capitalista deba adoptar para un mayor manejo de la función de cohesión social y regulación del equilibrio global del sistema.

Ello en correspondencia al esfuerzo fallido de dar orden y racionalidad a un gobierno federal demasiado crecido y activista (Reforma Administrativa, 1977); es decir, en respuesta al bajo rendimiento de un gigantesco aparato gubernamental y a tomar otras medidas drásticas contra un Estado de Bienestar cada vez más desprestigiados entre numerosos sectores sociales y considerado una amenaza real a esfuerzos y patrimonios, debido a los errores y al sin control de sus decisiones.

IV

A partir de 1982, el accionar estatal en el plano económico inicia un proceso que trata de modificar la naturaleza de los objetos e instrumentos del Estado de Bienestar. Se empieza a redimensionar el aparato estatal, la economía nacional, y en consecuencia las relaciones de intercambio con el exterior y las relaciones sociales de producción.

En la esfera de lo político, empieza a ser desplazada como corriente dominante el enfoque keynesiano de la relación Estado-economía-sociedad por una interpretación neoliberal de las sociedades modernas, la cual, al atribuir la depresión de la economía nacional a la "elefantitis" del Estado plantea una sustitución de éste por las fuerzas del mercado como factor regulador del equilibrio global de la sociedad.

Esta tendencia en nuestro país, empieza a ser dominante en los centros de decisión del poder estatal a principios de los ochenta, particularmente, en el ámbito hacendario presupuestal.

Así, con Miguel de la Madrid, la irrupción de un ánimo modernizador en el círculo interno de poder que cruza la esfera de lo económico para llegar a la de lo político, "reconversión industrial", "renovación electoral", "modernización de la economía", pasan a ser puntos nodales del quehacer del grupo en el poder.

El gobierno de De la Madrid, alertado de la reticencia del poder económico

nacional a cualquier medida que signifique una merma de sus enormes privilegios, busca por todos los medios posibles mejorar los términos de la relación con el sector empresarial. Lo que implica eludir la responsabilidad de tomar cualquier decisión tendiente a limitar el poder económico y permitir así la reivindicación de algunos intereses de las fuerzas sociales no dominantes. En ese sentido, la renovación nacional en el plano económico significaría una política de reordenación económica cuyo eje central sería la redefinición de la inserción del Estado en la economía.

En el sector público se pone orden a través de un conjunto de estrategias alternativas: planeación democrática, contraloría, simplificación administrativa, descentralización y desincorporación de entidades paraestatales.

Este propósito de reordenación económica vino a dar paso a una estrategia de desarrollo económica orientada a posibilitar, por un lado, un equilibrio financiero y de precios, y por otro, sentar las bases de un cambio estructural del aparato productivo nacional como punto de partida para lograr que la economía nacional presente un crecimiento más sano y autosostenido.

En suma, el sexenio de Miguel de la Madrid fue en gran medida de transición, preparó el cambio y creó condiciones económicas y sociales para las históricas transformaciones que estamos viviendo actualmente en nuestro país, es decir, delinea claramente cuales son las últimas ventajas de que en México se desarrollase el Estado de Bienestar.

V

Con Carlos Salinas de Gortari, es evidente la voluntad de profundizar en la redefinición de la inserción del Estado en el proceso productivo y su forma de vinculación con las relaciones sociales económico-político

En la generalidad del discurso político salinista, no existen indicios para suponer que la forma en que el Estado mexicano se inserte en la nueva dinámica social rompa con el esquema delineado por el ámbito internacional, cuya característica esencial es la vertebración libre de la sociedad; posición que le confiere a la sociedad civil un predominio sobre Estado. Se ha roto el eje con el cual había venido girando la acción estatal: todo por el Estado, nada fuera del Estado, nada contra el Estado. Esta ruptura con dicho eje, a su vez, significa el aniquilamiento total del Estado de Bienestar en México.

El redimensionamiento de la economía mundial empieza a arrastrar a países como el nuestro a una reestructuración de sus economías. En ese sentido, resulta inobjetable que estamos inmersos en una dinámica de cambio a nivel internacional.

En su sentido más amplio, la Reforma del Estado durante el régimen salinista, se concibe como un proceso que involucra simultáneamente las reglas y la estrategia para la definición de las nuevas políticas e instrumentos, con el fin de cambiar las instituciones que articularon en el pasado reciente las relaciones y mecanismos de intercambio económico y político entre los distintos grupos y

sectores de la economía.

En términos generales, la Reforma del Estado, buscó y logró disminuir el protagonismo estatal en las políticas de bienestar y desarrollistas, o de aquella participación directa en el crecimiento, el empleo y la equidad es decir, se trató de modificaciones de las políticas, objetivos e instrumento que habían sido factores relevantes para el establecimiento del llamado estado de Bienestar.

Asimismo, redimensionó el tamaño del Estado para lograr un nuevo balance entre los sectores público y privado a favor de este último. Ello significó un doble cambio: de una parte, alterar los derechos de propiedad para especificarlos a favor del sector privado y , de otra, modificar las reglas y los juicios de valor de los distintos actores, orientando ello hacia la implantación del libre mercado, la eficiencia y la competencia.

De igual forma, mejoró y reforzó la capacidad del gobierno sobre la economía y la sociedad a fin de lograr una mayor eficiencia en la producción de bienes públicos y en la creación externalidades; y , al mismo tiempo, disminuyó el peso de presiones y demandas que la sociedad ejerció sobre el Estado

A su vez, fortaleció fiscalmente al Estado hasta alcanzar un equilibrio de las finanzas públicas, por medio de la reducción del gasto y sobre todo por el cambio de su estructura, composición y destino, desde la participación directa hacia una más inductiva. Ello como elemento clave para conseguir una estabilidad macroeconómica básica.

En síntesis, se dotó de soluciones de mercado como una estrategia que se originó principalmente en la sociedad civil. Sus objetivos expresos fueron disminuir el peso y acortar las funciones del Estado y, como contra partida, aumentar significativamente los papeles de la sociedad y el mercado en el sistema.

VI

Sin embargo, México padece aún muchas deficiencias en cuanto a salud, alimentación, educación, vivienda y servicios urbanos. Entre las comunidades rurales y urbanas la demanda es la de prestar mayor atención a dichas necesidades básicas.

Pero ahora lo social se ha ampliado en términos de que incluye elementos como la calidad de la vida, el medio ambiente, la seguridad pública, la impartición de justicia y la realización personal plena. Todo ello plantea nuevas directrices a las políticas contra la pobreza y para el bienestar social, para incorporar nuevos programas y objetivos orientados al desarrollo de habilidades y capacidades.

Asimismo, la Reforma del Estado debe continuar porque el proceso de reforma no se ha expresado aún en mayor crecimiento y una más rápida generación de empleos. Esta es porque muchas de las reformas requieren cambios administrativos sustanciales para implantarse adecuadamente, y al mismo tiempo faltan reformas esenciales para eliminar ineficiencias y aumentar la

competitividad en la que por la misma Reforma del Estado, estamos inmersos en el mercado mundial.

VII

Sin embargo, para que la continuidad de la Reforma del Estado se traduzca en bienestar tangible y concreto para todos los sectores de la sociedad mexicana, debe de ser complementada con la aplicación de un verdadero federalismo, en virtud de que existe la necesidad de imaginar formas inéditas de organización que hagan frente a los nuevos desafíos y retos.

En México, hemos visto, en los últimos años, que la sociedad demanda nuevas formas de organización, y es en este sentido que viniendo de una tradición federalista, ésta cobra un nuevo sentido para dar respuesta a las demandas ciudadanas que se plantean a nivel de cada una de las entidades federativas y del gobierno federal.

En el presente, aún cuando no se ha cumplido el federalismo tal como debía de ser, es uno de los elementos que nos ha permitido un marco político institucional en el que se ha facilitado el proceso de industrialización y el de crecimiento económico y es tan importante por que el futuro de las Reformas del Estado, el futuro de la modernización y la apertura económica dependen fundamentalmente de un nuevo federalismo donde predomine principalmente el orden federal propiamente dicho.

Un federalismo que tenga como primer característica que las entidades sean totalmente autónomas para que puedan pactar la creación de un órgano jurídico constitucional, mediante el cual se gesten órdenes de gobierno coordinadas entre sí pero independientes del mismo orden constitucional. La segunda característica, para mí, se derivaría de la razón por la cual se asocia o se crea un orden jurídico constitucional y tiene que ver con los objetivos, porque éstos desde luego no deben de ser estáticos, no tienen porque serlo, ya que el federalismo no debe de ser inmutable. La tercera característica de este federalismo, es que la interacción de las distintas órdenes de gobierno en las diferentes áreas de la sociedad generen ámbitos de competencia en donde no suceda lo que normalmente hemos vivido, que uno de los órdenes predomine sobre los demás como ha sido hasta ahora el caso de México.

Otro de los aspectos importantes del federalismo, es como se acuerda entre las partes de la federación para repartirse el dinero o los recursos del territorio, y ese es uno de los aspectos más fundamentales en los próximos años, diseñar dentro del marco del federalismo, un ámbito de negociar exactamente como nos repartimos en cada una de las regiones los impuestos, los gastos, la deuda pública, el comercio exterior, los recursos naturales, etc.

Porque en las desigualdades regionales es justamente donde esta la evolución hacia un federalismo más orgánico. Se debe incentivar la participación no sólo política sino económica y social por parte de las regiones, impulsar una modificación a nuestro federalismo para aspirar a una forma diferente, más de orden federal, más en el espíritu del constituyente de 1917 en donde se buscaba

un federalismo más corporativo y menos orgánico.

Por ello, es conveniente, desde el punto de vista económico, aprovechar las ventajas de hacer cosas juntos como una de las ventajas colectivas en donde existía un propósito redistributivo de manera tal que las entidades federativas más prósperas faciliten los recursos necesarios a las que no los tienen, no como una obligación permanente, sino como una especie de apoyo para lograr un crecimiento más equitativo; como una forma de subdividir un arreglo colectivo desde el punto de vista geográfico.

Así, la necesidad de un nuevo federalismo debe ser más corporativo donde el marco democrático sea fundamental y determinante. Pero se tiene que empezar por dotar de una existencia autónoma del poder judicial, que se autogobierne y sea independiente tanto del poder de los gobernadores como del poder ejecutivo.

Finalmente, existe la imperiosa necesidad de retomar el espíritu de nuestra Constitución y revisar cuales de los artículos así como normatividad y reglamentación que lesionan la iniciativa individual tanto a nivel de la ciudadanía como en los estados y municipios, y establecer claramente las competencias; no se trata de ninguna manera de un nuevo constituyente, es simplemente ver que es lo que lesiona que actúe correctamente un nuevo federalismo, la otra, es indudable consolidar la independencia del poder judicial y, la última, revalorizar el municipio, en virtud, de que de ahí viene la demanda de otorgarle recursos económicos, autonomía, ya que no hay autonomía política si no existe la restitución de derechos políticos libres, elecciones limpias a todos los niveles,

así como recursos para manejar y hacer efectiva esa autonomía.

VIII

En México, el intervencionismo estatal, configurado en el Estado de Bienestar, emprendido hasta los años ochenta, se manifestó mediante diversas instancias, como pueden ser la regulación jurídica de las relaciones económicas entre la propiedad pública y la propiedad privada, es decir, en la definición de áreas donde puede competir una u otra; la regulación de lo privado, que implica determinar las características de la inversión representada por el empresario, principalmente; la regulación de bienes de consumo básico; el fomento a determinado sector económico; la orientación, en su caso, de políticas económicas por medio de la nacionalización de industrias estratégicas y prioritarias, en las cuales no podía intervenir el sector privado; en otras.

De esta manera, el Estado de Bienestar dirigió el desarrollo nacional por medio de políticas que fijaron las bases de acción económica para el Estado mismo, a través del funcionamiento de una cantidad desmedida de instituciones, organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, y en escasa cantidad, con el sector privado.

Este accionar del Estado de Bienestar que determinó la política económica y el desarrollo de la nación hasta esos años, se encontró influenciada por diversos intereses, entre los cuales sobresale, la situación y la evolución que guardaban

las relaciones establecidas entre el gobierno, el sector público y el sector privado, que a la larga fueron los parámetros de medición para evaluar los resultados del intervencionismo estatal.

Con ello, el Estado de bienestar se caracterizó como un permanente participante o inversionista directo en el proceso económico, ya sea para fines de bienestar social o bien como empresario.

En estos términos, es posible afirmar, que el accionar del Estado de Bienestar visto como un conjunto de fines económicos y sociales, tuvo su principal apoyo en un intervencionismo estatal, que a su vez se transformó en un compromiso permanente del Estado con la sociedad.

En este contexto, el Estado de Bienestar planteó su intervención económica, como un mecanismo para preservar su espacio, cuyo indicador se localizó en el desarrollo de las instituciones sociales y, más específicamente, en el gasto público realizado por el Estado.

Esta intervención económica mediante el gasto público pudo ofrecer los indicadores que confirmaron o no el logro de los objetivos planeados durante el Estado de Bienestar, es decir, un incremento o un descenso en el impacto social realizado por el Estado.

Con base en el intervencionismo económico a través del gasto público, el Estado de Bienestar acumuló una sobrecarga de funciones, demandas y presiones

económicas y políticas que se tradujeron en enormes déficits, sobre endeudamiento, crisis de gobernabilidad, en el sentido de que el sistema político era ya incapaz de tomar decisiones que resolvieran eficazmente sus tareas.

Asimismo, el Estado de Bienestar se ve sometido a las presiones y desafíos del nuevo entorno internacional de mayor globabilidad e interdependencia, es decir, los Estados enfrentan un contexto de intensa competencia comercial, financiera, productiva, tecnológica, etc.

Estos elementos, son los que originan y profundizan la crisis y el declive del propio Estado de Bienestar en México a partir de los ochenta; ya que es precisamente en el inicio de esos años cuando el Estado asume el tránsito intervencionista en la producción económica y el bienestar social, hacia un Estado sólo regulador y eficiente que formule políticas inductivas.

A partir de los ochenta, se concibe en México la reforma del Estado como un proceso que involucra simultáneamente las reglas y las estrategias para la definición de las nuevas políticas e instrumentos, con el fin de cambiar las instituciones que durante el Estado de Bienestar las relaciones y mecanismos del intercambio económico y político entre los distintos grupos y sectores de la economía.

Con ello, se disminuye el intervencionismo estatal en las políticas de bienestar o de participación directa en la economía, a su vez, se redimensiona el tamaño del Estado para lograr un nuevo balance entre los sectores público y privado, con la

finalidad de mejorar y reforzar la capacidad de gobierno sobre la economía y la sociedad a fin de lograr una mayor eficiencia en la producción de bienes públicos, y al mismo tiempo, disminuir el peso de presiones y demandas que la sociedad ejerce sobre el Estado.

Pero sobre todo, lo que marca el declive del Estado de Bienestar en México, es que con la reforma del Estado, éste busca fortalecerse fiscalmente hasta alcanzar un equilibrio de las finanzas públicas, por medio de la reducción del gasto y sobre todo por el cambio de su estructura, composición y destino, desde la participación directa hasta la más inductiva. Ello como elemento clave para conseguir una estabilidad macroeconómica básica.

BIBLIOGRAFÍAS

Aguilar Villanueva, Luis F. Política y Racionalidad Administrativa. Editorial INAP. México 1982.

Arguedas, Sol. El Estado Benefactor ¿fenómeno cíclico?. Editorial Mundo. México 1982.

Ayala Espino, José Luis. Límites del mercado, límites del Estado. Editorial INAP. México 1992.

Canto Chac, Manuel y Moreno Salazar, Pedro. Reforma del Estado y Políticas Sociales. Editado por UNAM. México 1994.

Carreño Carlón, José. "El debate del año: La Reforma del Estado". En el libro del año 1990. Editado por el periódico El Nacional. México 1990.

Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Editorial INAP. México 1988.

Córdova, José. "Diez lecciones de la reforma económica en México". Revista Nexos N°158. Febrero 1991.

Cuadernos de la Renovación Nacional Planeación Democrática. Secretaría de Programación y Presupuesto. México 1988.

Desincorporación de entidades paraestatales. Coedición Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Fondo de Cultura Económica. México 1994.

Diario Oficial 5 de febrero de 1917.

Farfán, Guillermo. "Gasto Público y Bienestar Social en México". En 17 Años de un sexenio. Editorial Plaza y Valdez. México 1987.

Fernández Santillán, José Florencio. Política y Administración Pública en México. Editorial INAP. México 1980.

Granado Roldán, Otto. "En busca de un nuevo modelo de desarrollo". En México 75 años de Revolución. Desarrollo Económico. Tomo 1. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1988.

Guerrero, Omar. "Replanteamiento del estudio de la Administración Pública, Estado y Sociedad". En Administración Pública del Estado capitalista. Editorial Fontomara. México 1981.

Guillén, Laura. "Crisis petroleras y soberanía nacional". En Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales N°124. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. México 1986.

Heller, Hermann. Teoría del Estado. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1987.

Kamerman B., Sheila y Kahn J., Alfred. La privatización y el Estado Benefactor. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1993.

Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México. Editorial INAP. México 1987.

Martínez Medina, Lorenzo y otros. La concertación en México. Editorial Asociación Franco-Mexicana de Administración Públicos, A.C., México 1991.

Plan Sexenal 1934-1940. Partido Nacional Revolucionario. Editorial Provincias. México 1934.

Pellicer, Olga y Mancilla, Esteban. "El balance de un sexenio". Revista en Historia de la Revolución Mexicana. Editado por el Colegio de México. Revista N°23.

Pérez, Germán y León, Samuel. "México: En busca de la legitimidad perdida". 17 Angulos de un sexenio. Editorial UNAM. México 1987.

Pérez, Germán y Mirón, Rosa María. "Keynes: racionalidad y crisis en el Estado contemporáneo". En Revista de Estudios Políticos, Vol. 5. 1986. N° 3-4.

Rebolledo, Juan. La Reforma del Estado en México. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1993.

Reyes Osorio, Sergio y Moreno, María de los Angeles. "El desarrollo rural integral". México 75 años de Revolución. Desarrollo Económico. Tomo 1. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1988.

Rodríguez Araujo, Octavio. Crisis políticas en México. En la Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales N° 124. Editorial UNAM. México 1986.

Rouaix, Pastor. Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917. Editorial Porrúa. México 1976.

Ruelas Granados, Alejandro y otros. Gobernantes y Presidentes Constitucionales del México Independiente. Ensayo no publicado. México 1993.

Ruiz Massieu, J. F. y Lozano Hernández, W. La administración Pública Federal. Editorial Tecnos. México 1977.

Salinas de Gortari, Carlos. "El Liberalismo Social Mexicano". En Lecturas sobre Liberalismo Social. Editado por la Fundación Distrito Federal Cambio XXI. México 1993.

Salinas de Gortari, Carlos. "Reformando al Estado". En Revista Nexos N° 148.
Abril de 1990.

Sepúlveda Amor, Bernardo. Las Empresas Transnacionales en México. Editado
por el Colegio de México. México 1974.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo: Doctrina, Legislación y
Jurisprudencia. Editorial Porrúa. México 1968.

Solís, Leopoldo. "La crisis de 1982". En Alternativas para el desarrollo.
Cuadernos de Joaquín Mortiz. México 1985.

Sotelo Valencia, Adrián. "Crisis y transformación del proceso de trabajo en
México". En Revista de Estudios Políticos, Nueva Época. Vol. 4. Abril-Septiembre
1985, N° 2-3 UNAM.

Suárez Dávila, Francisco. "El desarrollo estabilizador: Antonio Ortiz Mena". En
México 75 Años de Revolución. Desarrollo Económico Tomo 1. Editorial Fondo de
Cultura Económica. México 1988.

Tamayo, Jorge. "Las entidades paraestatales en México, origen, evolución y
perspectivas". En Modernización de la Administración Pública, Revista de
Administración Pública N° 82. Editorial INAP. México 1992. p. 114.

Uvalle Berrones, Ricardo. Los nuevos derroteros de la vida estatal. Editorial INAP. México 1993.

Uvalle Berrones, Ricardo. "La administración pública en el cambio estructural". En Cuadernos de Análisis Políticos-Administrativos N° 14. Editado por el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México.

Uvalle Berrones, Ricardo. El gobierno en acción. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1984.

Uvalle Berrones, Ricardo. La importancia del sector paraestatal en México. Ensayo no publica. 1993.

Uvalle Berrones, Ricardo. "La calidad de la administración pública moderna". Estudio Político. Revista de las Especialidades de Ciencia Política y Administración Pública. Cuarta Epoca. Enero-Marzo 1994.

Villarreal, René. "El desarrollo industrial de México: una perspectiva histórica". México 75 Años de Revolución. Desarrollo Económico Tomo 1. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1988.

Villarreal, René. Liberalismo social y reforma del Estado: México en la era del capitalismo posmoderno. Coedición de Nacional Financiera y Fondo de Cultura Económica. México. Fundación Cambio XXI, 1993

Weber, Max. El político y el científico. Editorial Coyoacán. México 1994.

Wionczek S., Miguel. El nacionalismo mexicano y la intervención extranjera. Editorial Siglo XXI. 1987.

Witker V., Jorge. "Las economías mixtas". En Grande Tendencias Políticas Contemporáneas. Editorial UNAM. México 1985.

Hemerografía

La Jornada. 4 de junio de 1993.

La Jornada. 5 de junio de 1993.

La Jornada. 6 de junio de 1993.

La Jornada. 25 de octubre de 1994.

EL Financiero. 14 de julio de 1994.

Otros documentos.

Aguilera Hintelholher, Rina. Apuntes de la materia de Metodología. México, Febrero-Junio 1994.

Aguilera Hintelholher, Rina. Apuntes del Seminario de Metodología (Segunda opción). México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1994.